



FORSVARET
Forsvarets høgskole

**Utviklingen av det norske
kriseberedskapssystemet**
- i lys av Sårbarhetsutvalgets anbefalinger

Eva Lindgaard Kjeldseth

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Vår 2019

Forord

*Kjære Juliane, William og Antonie, denne oppgaven er til dere
-for alt dere har måttet tåle og ofre for meg!
Jeg er uendelig glad i dere!*

To achieve great things,
two things are needed;
A plan,
and not quite enough time!

– Leonard Bernstein, Florida Grand Opera

Denne oppgaven utgjør den avsluttende delen av stabs- og masterstudiet ved Forsvarets høyskole. Den ble skrevet høsten 2018 og utover våren 2019. Noen oppgaver viser seg å være vanskeligere å løse enn andre, selv om forholdene er lagt meget godt til rette.

Jeg vil rette en stor takk til mine veiledere førsteamanuensis Sigurd Christian Sørli og doktorgradsstipendiat Magnus Håkenstad. Dere har gitt meg uvurderlig veiledning og gode innspill underveis i prosessen. Hjertelig takk!

Takk til mine livreddere Cicilie, Kari, Sigbjørn, Tor-Inge, Matthew og bibliotekar Siw! Dere har alle bidratt til denne oppgaven på hvert deres vis. Noen med struktur og rettskrivning, andre med støtte i fortvilede stunder, og noen med begge deler. Jeg er enormt takknemlig!

Takk til Lars-Anders for å ha ordnet med alt hjemme, og for at du har tatt så godt vare på alle rundt meg, selv om du ikke lenger er pliktig til å gjøre det. Jeg er glad du er du!

Takk Juliane, William og Antonie for tålmodighet og forståelse for mammas fravær, både mentalt og fysisk det siste halvannet året. Jeg ser virkelig frem til å være tilstede for dere fremover!

Oslo, mai 2019

Eva Lindgaard Kjeldseth

Sammendrag

Oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 skapte en ny sikkerhetspolitisk situasjon for Norge. I samme periode vokste det frem en erkjennelse av at samfunnet ble stadig mer sårbart som følge av den teknologiske utviklingen. Utviklingen gjorde at beslutningstakerne følte et tiltakende behov for å få et klart bilde av hvilke sårbarheter og potensielle trusselsituasjoner Norge sto overfor. Dette førte til nedsettelsen av det såkalte Sårbarhetsutvalget høsten 1999.

Denne studien tar for seg utviklingen av det norske krisehåndteringssystemet i årene etter at utvalget la frem sin innstilling i juli 2000. Ved å konsentrere seg om enkelte av utvalgets anbefalte tiltak søker den å kaste lys over i hvilken grad krisehåndteringssystemet primært utvikles som følge av store nasjonale og internasjonale kriser og hendelser, og i hvilken grad det vokser frem uavhengig av disse. Studien er konsentrert om de anbefalingene som angår overordnet organisering og ledelse på den ene siden, og IKT på den andre, og er avgrenset til perioden 2000–2008. Det var fremfor alt i denne tidsperioden at det nye norske krisehåndteringssystemet etter den kalde krigen, fikk sin form. I tiden som fulgte, besto endringene i stor grad av tilpasninger og justeringer av det allerede etablerte systemet.

Sammenfattet kan man si at det fant sted endringer innenfor både organiseringen på sentralt nivå og i IKT-sektoren, men at endringene i begrenset grad kan føres tilbake til de kriserelaterte hendelsene som inntraff i samme periode. Med forbehold om at studien utelukkende undersøker enkelte deler av beredskapssystemet i en begrenset tidsperiode, konkluderes det derfor med at utviklingen av beredskapssystemet i Norge ikke er så hendelsesdrevet som blant annet Sårbarhetsutvalget selv la til grunn.

Summary

The dissolution of the Soviet Union in 1991 created a new international security situation for Norway. During this period, there was also an acknowledgement that society was becoming increasingly vulnerable as a result of new technological developments. These developments caused the Norwegian authorities to feel an increasing need to build the clearest possible picture of which vulnerabilities and potential threats faced Norway. This led to the establishment of the so-called “Vulnerability Commission” in the Autumn of 1999.

This study address the development of the Norwegian Crisis Management System (CMS) in the years following the presentation of the Commission’s findings in July of 2000. By focusing on some of the Commission’s specific recommended measures, it seeks to shed light on the extent to which the CMS developed primarily as a result of large national and international crises and incidents, and to what extent it grew independently of these. The study concentrates on the recommendations concerning overall organization and management of the system on the one hand, and information technology that supported it, on the other, and it is limited in scope over the years 2000 to 2008. It was during this period, in the aftermath of The Cold War, that the new Norwegian CMS took shape. In subsequent years, the changes to the system consisted primarily of small alterations and adjustments to the already established system.

In summary, it can be said that changes took place within both the organization of the system itself, as well as for the information technology sector that supported it. However, these changes can be traced back to the crisis-related events that occurred during the same period to only a limited degree. With the understanding that this study exclusively investigates specific parts of Norway’s readiness system over a limited period of time, it is concluded that the developments of the system were not as event-driven as the Vulnerability Commission itself originally assumed.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon.....	1
	PROBLEMSTILLING	1
	AVGRENSNING.....	2
	METODE OG KILDER	4
	FORSKNINGSSTATUS.....	5
	DISPOSISJON.....	7
2	Sårbarhetsutvalget.....	9
	BAKGRUNNEN FOR AT UTVALGET BLE OPPRETTET	9
	MANDAT OG ARBEIDSMETODER.....	11
	UTVALGETS SAMMENSETNING.....	11
	ANBEFALINGENE FRA UTVALGET	12
	Anbefalte organisatoriske tiltak i sentraladministrasjonen	13
	Anbefalte tiltak i IKT sektoren	16
	Anbefalte tiltak innenfor resterende sektorer	18
3	Hvordan gikk det med de anbefalte organisatoriske tiltakene?	22
	PERIODEN FRA 2001 - 2003.....	22
	PERIODEN FRA 2003 - 2004.....	30
	PERIODEN FRA 2004 - 2006.....	31
	PERIODEN FRA 2006 – 2008	35
4	Hvordan gikk det med de anbefalte forslagene innenfor IKT-sektoren?	40
	ALLEREDE PÅGÅENDE PROSESSER	41
	DEN NORSKE NASJONALE STRATEGIEN FOR INFORMASJONSSIKKERHET	42
	NASJONAL SIKKERHETSMYNDIGHET	44
	SENER FOR INFORMASJONSSIKKERHET	46
	INFRASTRUKTURUTVALGET	48
5	Er utviklingen av beredskapssystemet hendelsesdrevet?	52
	HENDELSER I PERIODEN 2000-2008.....	52
	DE ANBEFALTE ORGANISATORISKE TILTAKENE	54
	ANBEFALINGENE INNENFOR IKT-SEKTOREN	57
	OPPSUMMERING	58
6	Avslutning.....	60
7	Litteraturliste	1

1 Introduksjon

På 1980-tallet og frem til 1991 fryktet norske myndigheter at Sovjetunionen kunne gjennomføre et omfattende angrep mot Norge på kort varsel. Med oppløsningen av Sovjetunionen opphørte den kalde krigen, og USA sto igjen som verdens eneste supermakt. I løpet av kort tid ble frykten for et militært angrep mot norsk territorium sterkt redusert, og Norge og resten av alliansen ble engasjert i en rekke operasjoner utenfor NATO-landenes territorium. Mens krigsfrykten ble dempet, fikk det moderne samfunnets sårbarhet for en rekke andre trusler gradvis økt oppmerksomhet. Dette hadde sammenheng med flere utviklingstrekk som fant sted parallelt med endringen i trusselbildet. Dels fant det sted en rivende teknologisk utvikling i form av avansert informasjonsteknologi og introduksjonen av Internett og World Wide Web. Samfunnets avhengighet av denne teknologien økte dramatisk. I samme periode skjøt privatiseringen av tidligere statseide virksomheter fart, også på felter som kraftforsyning og telekommunikasjon. Konsekvensen var at staten ikke lenger hadde den samme kontrollen over kritisk infrastruktur som før. Samtidig som samfunnssikkerhet i fredstid gradvis fikk økt oppmerksomhet, ble det sivile beredskapssystemet således stilt overfor nye utfordringer. Denne utviklingen førte til en gradvis erkjennelse av behovet for å foreta en grundig utredning av det eksisterende beredskapssystemet, slik at det kunne settes i stand til å møte samtidens trusler på en effektiv måte.

I 1998 satte derfor Bondevik-I-regjeringen ned et utvalg som skulle utrede hvilke sårbarheter samfunnet stod overfor ved inngangen til et nytt århundre. Utvalget, som heretter vil omtales som Sårbarhetsutvalget, ble ledet av Kåre Willoch og anbefalte å samle ledelse og styring av den totale beredskapen under ett departement, føre grundigere tilsyn med beredskapsarbeidet i alle virksomheter og gi økt oppmerksomhet til den teknologiske utviklingen. Kort sagt: Det norske krisehåndteringssystemet måtte gjennomgå en vidtrekkende reform. Det har vært gjennomført mange endringer etter Sårbarhetsutvalget. Men, kom endringene som følge av utvalgets anbefalinger eller er det andre faktorer som har drevet utviklingen?

Problemstilling

Denne studien søker å belyse utviklingen av det norske systemet for krisehåndtering i perioden 2000 til 2008. Studien tar utgangspunkt i Sårbarhetsutvalgets anbefalte tiltak, og har som siktemål å belyse i hvilken grad krisehåndteringssystemet formes av store nasjonale og internasjonale kriser og hendelser, i hvilken grad det vokser frem uavhengig av disse.

Sårbarhetsutvalget hevdet at krisehåndteringssystemet var hendelsesdrevet, og at krisene som oppstod ble håndtert tilfeldig og ut fra situasjonene som inntraff, og ikke med utgangspunkt i planer bygget på analyser (NOU 2000: 24, 2000, s. 14-15). Krisehåndtering skjer i hovedsak reaktivt; man kan ikke handle før noe har skjedd, og man har også begrensede muligheter til å anslå omfanget av krisen på forhånd. Utvalget mente at beredskapssystemet ville være mest effektivt hvis det lyktes i å forebygge krisene. God forebygging bygger på kunnskap, informasjon og systematisk samarbeid mellom de ulike aktørene, slik at de kunne iverksette effektive tiltak rettet mot samme utfordringer (Malme, 2004).

Studien ønsker å undersøke påstanden om at beredskapssystemet normalt ikke endres etter at en krise eller større hendelse har inntruffet. Er det norske krisehåndteringssystemet kriedrevet? Med dette som utgangspunkt vil studien søke å besvare følgende konkrete problemstillinger:

- Hvilke tiltak anbefalte Sårbarhetsutvalget for å bedre beredskapen i Norge?
- Hvilke av tiltakene ble gjennomført, og hvilke av tiltakene ble det ikke?
- I hvilken grad kan gjennomføringen knyttes til konkrete kriser og hendelser, og hvilke andre faktorer kan bidra til å forklare utviklingen?

Med det siste spørsmålet har studien som tilleggsambisjon å kaste lys over hvilke generelle mekanismer som former det norske statsapparatets krisehåndteringssystem, og som former statens styringssystem generelt.

Avgrensning

Sårbarhetsutvalget tok for seg alle aspekter ved norsk samfunnssikkerhet, og presenterte en lang rekke forslag til tiltak på de ulike områdene. Dersom jeg skulle ha behandlet alle delene av rapporten like grundig, ville det ha sprengt tidsrammen for dette prosjektet. Jeg har derfor valgt å foreta en rekke avgrensninger.

Det er tre samfunnsfunksjoner det er spesielt viktig å opprettholde for nødvendig samfunnsvirksomhet: kraftforsyning, IKT og ledelse. Det eksisterer et sterkt gjensidig avhengighetsforhold mellom disse tre sektorene. Informasjonssystemer er avhengige av strøm, og uten kommunikasjonsplattformer vil det være vanskelig å samordne krisehåndteringen og å informere befolkningen. Sårbarhetsutvalget hadde et spesielt øye på

den teknologiske utviklingen og hvilke sårbarheter den åpnet for. Denne studien vil derfor ha et særlig fokus på tiltakene som ble anbefalt innenfor to av samfunnsfunksjonene; organisasjon/ledelse og IKT.

Utviklingen av det norske krisehåndteringssystemet kan deles inn i fire epoker etter den kalde krigen. Første epoke strekker seg fra Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 og frem til Sårbarhetsutvalget ble nedsatt i 1999. Før Sårbarhetsutvalget ble nedsatt var oppmerksomheten hovedsakelig rettet mot hvordan staten skulle forholde seg til ytre trusler.

Neste epoke er fra Sårbarhetsutvalget legger frem sin anbefaling og frem til angrepet på regjeringsskvartalet og skytingen på Utøya 22.juli 2011. I denne perioden skjer mange av endringene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Mange av elementene vi kjenner fra dagens system blir etablert i denne perioden.

Etter angrepet den 22.juli endres fokuset til indre trusler og faren for terrorangrep. Etter angrepet settes det ned en kommisjon for å undersøke og dra kunnskap av hendelsene til nytte for samfunnet (Gjørsv-kommisjonen). Kommisjonens utredning er ferdig 12.august 2011, og med deres utredning starter den tredje epoken. Politikerne får kritikk fordi systemet ikke var godt nok forberedt på denne typen hendelse, men kommisjonens oppmerksomhet blir i hovedsak rettet mot politiets og nødetatenes håndtering av hendelsen. Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret blir gjenstand for mange diskusjoner og mye oppmerksomhet. Resultatet blir ny bistandsinstruks, ny politiinstruks og et nytt øvingssenter for politiet, men det er ikke reelt sett mye som endres i denne perioden. Man forbedrer eksisterende organisering og presiserer allerede etablerte rutiner og prinsipper innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Den fjerde epoken går fra Russlands annektering av Krim i 2014. Denne hendelsen blåser nytt liv i debatten om både Forsvaret- og beredskapssystemet. Russland viser at de fortsatt er en trussel, og Norge får på sett og vis tilbake det fokuset man hadde rundt beredskap og sikkerhet under den kalde krigen. Både totalforsvaret og sivilforsvaret får en oppsving.

I tillegg til disse fire epokene kan man si at det er par skillelinjer til. Hvor man frem til 22.juli har Sårbarhetsutvalgets anbefalinger som rettesnor på nasjonalt nivå, får man etter denne hendelsen et større fokus på regionalt nivå. Før terrorhendelsen er man opptatt av system og organisasjon sentralt, om hvordan man skal organisere systemet, mens man etter hendelsen har et større fokus på politi- og forsvarssamarbeidet, nødnett, sivilforsvaret og kommunenes

beredskap. Sentralt rettes oppmerksomheten mot objektsikring og regulering av den allerede etablerte organiseringen. Det innføres et nytt samordningsprinsipp og det tas initiativ til en ny sikkerhetslov.

Studien tar for seg det norske krisehåndteringssystemet på sentraladministrativt nivå. Studien vil i liten grad se på endringer eller hendelser i utlandet og ei heller andre nivåer. I den grad andre nivå eller land likevel omtales, vil det gjøres fra et sentraladministrativt perspektiv.

Denne studien ser primært på den andre epoken, altså fra Sårbarhetsutvalget oppnevnes og frem til 22.juli 2011, med tyngdepunktet på årene 2000 til 2008. Det er i denne tidsperioden det norske krisehåndteringssystemet hovedsakelig etableres. Etter dette består endringene av tilpasninger og justeringer til det allerede etablerte systemet.

Metode og kilder

Denne studien har en virkningshistorisk tilnærming, og vil ha fokus på hvordan det gikk med utvalgets anbefalinger. For å besvare problemstillingene anvendes kvalitativ dokumentanalyse. Studien tar utgangspunkt i NOU 2000: 24, Et sårbart samfunn - Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet, heretter kalt Sårbarhetsutvalget, og søker innledningsvis å identifisere hvilke anbefalinger utvalget kom frem til. Videre vil studien redegjøre kort hvordan de kom frem til anbefalingene. Deretter søker studien å spore anbefalingenes skjebne ved å gjennomgå relevante stortingsdokumenter fra årene som fulgte.

Intervju kunne ha vært benyttet som supplement til dokumentanalysen, men ble kansellert av forskningsøkonomiske grunner. Sårbarhetsutvalget gjennomførte sin utredning for 20 år siden, og det synes rimelig å anta at det ville ha vært for ressurskrevende sett opp mot eventuelt ny informasjon man kunne fått ut av å gjennomføre intervjuer. I tillegg kommer at folk glemmer og lar seg påvirke av prosesser, dokumentasjon og forskning som er kommet etter selve fremleggelsen av utredningen, og dette svekker verdien av de muntlige kildene. Studien støtter seg imidlertid på andre arbeidere, som også bygger på intervju med relevante aktører. Eksempelvis ser Serigstad på Sårbarhetsutvalget, men har fokus på å forklare prosessen fra opprettelse av utvalget til fremleggelse av anbefaling med tanke på organisering og samordning på sentralt nivå innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Serigstad tar ikke med iverksettelsen av anbefalingene (Serigstad, 2003).

For å besvare problemstillingen benyttes hovedsakelig skriftlige kilder, men det er også benyttet nyhetskavalkader for å få en oversikt over hvilke beredskapsspørsmål som var i nyhetsbildet i de aktuelle årene. Bakgrunnen for bruk av slike nyhetskavalkader var antagelsen om at politiske beslutninger ikke tas i et vakuum, men påvirkes av begivenheter som får oppmerksomhet i samtiden. Derfor har det vært viktig å forsøke å forstå hvilke tanker og holdninger som dominerte på det tidspunktet utredningene og Stortingsmeldingene ble lagt frem og vedtak gjort.

Forskningsstatus

Det er forsket på problemstillinger innenfor dette temaet tidligere. Spesielt er det organiseringen av krisehåndteringssystemet og beslutningsprosessene bak organiseringen det har vært fokusert på. Dette kommer naturlig av at Sårbarhetsutvalget la frem organisatoriske anbefalinger som gikk på tvers av den norske modellen for statsforvaltning (Smith, 2015).

Noe av den sentrale forskningen innenfor dette temaet kommer fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). Bakgrunnen for at de gikk i gang med Beskyttelse Av Samfunnet (BAS)-prosjektene var nedbyggingen av det gamle Totalforsvaret og behovet for omtellingen av den sivile beredskapen. Det formelle grunnlaget finnes i Stortingsmelding 24 (1992-1993) og Stortingsmelding 48 (1993-1994). FFI har siden det forsket på samfunnets sårbarhet og har lagt frem sine funn gjennom en serie analyser, Beskyttelse Av Samfunnet (BAS) (FFI, 2012). I denne forskningen kommer det frem at det er tre samfunnsfunksjoner det er spesielt påkrevet å opprettholde for nødvendig samfunnsvirksomhet og det er kraftforsyning, telekommunikasjon og ledelse/informasjon (Hæskén, Olsen & Fridheim, 1997). Derav min avgrensning innenfor temaene over.

BAS 1	Beskyttelse av samfunnet	Sluttrapport 1997
BAS 2	Sårbarhetsreduserende tiltak innen telekommunikasjon	Sluttrapport 1999
BAS 3	Sårbarhetsreduserende tiltak innen kraftforsyning	Sluttrapport 2001
BAS 4	Sårbarhetsreduserende tiltak innen transport	Sluttrapport 2003
BAS 5	Critical Information Infrastructure Protection	Sluttrapport 2007

Figure 1: Oversikt over relevante produkter i FFI sin BAS-serie

Geir Espen Narum Paulsberg skrev en masteroppgave i kommunikasjonsteknologi, der han tar for seg regjeringens satsning på informasjonssikkerhet. Han skrev oppgaven i 2007 og har som en del av oppgaven laget en historisk oversikt over regjeringens satsning på IKT-sikkerhet. Studien tar for seg Sårbarhetsutvalgets arbeid og Infrastrukturutvalgets arbeid, men da kun innenfor IKT. Studien sier lite om hvorfor det ble slik det ble og har lite analyser om bakgrunn og utfall.

Synnøve Serigstad, som nevnt tidligere i innledningen, kom i 2003 med sin hovedfagsoppgave. Hun tar for seg Sårbarhetsutvalget og stortingsmeldingen som fulgte opp utredningen, Stortingsmelding 17 (2001-2002). Serigstad følger prosessen fra initiativ til vedtak, men har kun fokus på de organisatoriske strukturendringene. Hun har sett noe på hvordan terrorangrepene i USA 11.september påvirker prosessen, men har ellers ikke sett på nasjonale begivenheter utover det politiske miljøet.

Lena Bjørgum skrev sin masteroppgave i 2010 som en del av prosjektet *Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering* ved Uni Rokkansenteret, i Bergen. Bjørgum gjennomfører en lignende studie som Serigstad og beskriver de politiske og administrative prosessene som ble gjennomført i forkant av Infrastrukturutvalget og St. meld.nr 22 (2007-2008). Masteroppgaven tar for seg, som Serigstad, beslutningsprosessen mer enn hvorfor prosessen kom i stand.

Begge de forannevnte studiene er bidragsytere til boken *Organisering, Samfunnssikkerhet og Krisehåndtering*, skrevet av Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja og Per Læg Reid var ansvarlig for prosjektet ved Uni Rokkansenteret i Bergen. Boken har som utgangspunkt at kriser har en organisatorisk forankring og at organiseringen vil ha innvirkning på hvordan krisen håndteres. De berører derfor mange av saksforholdene i denne studien, men ser på empirien med utgangspunkt i organisering, ikke hvordan krisene påvirker utviklingen. De sier i sin bok at politiske inngrep blant annet begrenses av ytre sjokk og hendelser, mens i en av premissoppgavene til boka (Serigstad) konkluderer med at dette ikke var tilfelle med 11. september 2001. Denne hendelsen fikk ikke så stor innvirkning på den pågående prosessen i Norge som man kanskje skulle tro, tatt det tette samarbeidet mellom USA og Norge i betraktning. (Fimreite, Lango, Læg Reid & Rykkja, 2014, s. 7)

Fimreite et co ser på konsekvensene av organiseringen, Masteroppgavene knyttet til boken ser på beslutningsprosessene, mens min studie søker å belyse utviklingen av de anbefalte tiltakene, hvilke som ble gjennomført og å belyse *hvorfor* utviklingen ble slik den ble.

Olav Bogen og Magnus Håkenstad har i boken *Balansegang* diskutert Forsvarets omstillingsprosess og dekker tidsrommet fra 1990 og frem til 2014. Sammen med oppslagsverket *Norsk forsvarshistorie – Allianseforsvar i endring*, som dekker tidsrommet fra 1970 til 2000 og Per M. Nordheim Martinsens nyutgivelse *Det nye Totalforsvaret*, har disse tre bøkene bidratt som historiske kilder i denne studien

I mye av forskningslitteraturen innenfor dette fagfeltet, er det en antagelse om at utviklingen av det sivile krisehåndteringssystemet har vært hendelses/krisedrevet, men ingen av studiene så langt har undersøkt denne problemstillingen systematisk. Denne studien søker å svare på dette.

Disposisjon

Studien er strukturert i seks kapitler. I kapittel 2 vil jeg kort skissere bakgrunnen for at Sårbarhetsutvalget ble nedsatt i 1998, samt gjennomgå dets mandat, sammensetning og hvilke tiltak det kom frem til.

I kapittel 3 gjennomgås utvalgets forslag til endringer i organisering for å bedre den nasjonale ledelsen av beredskapsarbeidet. Kapittelet har fokus på sentraladministrasjonens organisasjon og ser nærmere på de anbefalte tiltakene og hvordan forslagene ble utviklet med tiden.

Kapittelet er bygget opp kronologisk og følger relevante stortingsmeldinger, høringer og innstillinger for å svare på spørsmålet om hvordan de organisatoriske endringene utviklet beredskapssystemet over tid.

I kapittel 4 redegjøres det på samme måte for utviklingen innenfor sektoren IKT/telekommunikasjon. Dette kapittelet er strukturert etter tema fordi en kronologisk rekkefølge i dette kapittelet ikke ville gitt like god oversikt.

I kapittel 5 diskuteres funnene.

Kapittel 6 avslutter studien og sammenfatter funn og konklusjoner.

2 Sårbarhetsutvalget

I dette kapittelet ser vi nærmere på det såkalte Sårbarhetsutvalget. Det er dette utvalgets anbefalinger som danner utgangspunktet for denne studien. Jeg har valgt å legge frem anbefalingene til utvalget sist i dette kapittelet. Anbefalingene er delt inn i tre hovedtemaer, som er organisatoriske tiltak på sentralt nivå, teknologisk utvikling og IKT og resterende sektorer.

Sårbarhetsutvalget opererte ikke i et vakuum, og dets anbefalinger ble påvirket av sentrale utviklingstrekk i samtiden. Hensikten med det første delkapittelet er å sette opprettelsen av sårbarhetsutvalget og det arbeidet det gjorde, i riktig kontekst. Det var flere prosjekter og initiativer som pågikk parallelt med utvalgets arbeid, men det var Sårbarhetsutvalget som anla et helhetlig perspektiv på norsk beredskap og krisehåndtering. Andre delkapittel redegjør for utvalgets mandat og arbeidsmetoder, for å skape forståelse for oppdraget regjeringen ga, og for hvordan utvalget valgte å løse det. Siste del av kapittelet tar for seg utvalgets sammensetning. Til sammen skal dette kapittelet gi en forståelse av hvordan og hvorfor Sårbarhetsutvalget kom frem til sine anbefalinger.

Kapittelet har til hensikt å besvare på den første problemstillingen i studien: Hvilke tiltak anbefalte Sårbarhetsutvalget for å bedre beredskapen i Norge?

Bakgrunnen for at utvalget ble opprettet

Som tidligere nevnt endret det ytre trusselbildet seg etter den kalde krigen, og i Norge fryktet man ikke lenger i like stor grad en invasjon fra sovjetisk side. Trusselen fra Sovjetunionen hadde vært forutsigbar og stabil, og dette hadde ført til at man i Norge hadde en klar ansvarsfordeling mellom Forsvaret og det sivile beredskapsapparatet. Man hadde lagt planer for hvordan det sivile skulle støtte opp om Forsvarets aktivitet dersom det brøt ut krig. Da faren for invasjon ble redusert, og man ikke lenger opererte med en kjent fiende, oppstod det et behov for å se på om ansvarsfordelingen i det sivile beredskapssystemet var hensiktsmessig og om organiseringen av den norske krisehåndteringsmodellen fortsatt var egnet til å løse fremtidige oppgaver (Serigstad, 2003, s. 62-63) Hendelser som Tsjernobyl-ulykken, i 1986, kan ha bidratt til å sette fart på diskusjonen om krisehåndtering i fredstid (Johannesen, 2008).

I 1988 kom NATOs utenriksministermøte for første gang ut med et kommunike som pekte på betydningen av den sivile beredskapen også i fredstid (Justis- og politidepartementet, 1989, s. 4-5). Da var det 15 år siden sist den sivile beredskapen hadde blitt vurdert i Norge, og det var på tide å se på disse på nytt. Året etter, i 1989, hadde Riksrevisjonen en gjennomgang av den sivile beredskapen, som konkluderte med at det var store svakheter på alle nivå i beredskapssystemet, og at omfattende endringer var nødvendige (Serigstad, 2003, s. 63). Utfordringen var å sikre viktige samfunnsfunksjoner, trygge sivilbefolkningen og viktig infrastruktur. Man ble nødt til å tenke annerledes enn tidligere omkring trusler og risiko. Regjeringen besluttet å sette i gang en grundig gjennomgang av den sivile beredskapen knyttet til fredstidshendelser (Johannesen, 2008, s. 29).

Tanken om et utvalg modnet utover på 1990-tallet. Bakgrunnen var begivenheter og utviklingstrekk som bidro til å aktualisere spørsmål knyttet til samfunnssikkerheten, slik som den teknologiske overgangen til år 2000. Tanken ble også aktualisert av arbeidet med Forsvarsstudien 2000, som ansporet Justisdepartementet til å gjøre det samme på sivil side (Serigstad, 2003, s. 77-78). Dessuten var dette tiåret preget av Kosovo-konflikten og NATOs endrede konsept i internasjonale operasjoner (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 85-143). Rednings- og beredskapsavdelingen laget det første saksfremlegget i februar 1999. Med bakgrunn i dette saksfremlegget ble det i mars samme år tatt initiativ til å opprette et politisk utvalg som kunne se den sivile og den militære beredskapen under ett. Noe slikt hadde ikke vært gjort siden Forsvarskommisjonen av 1946 la frem sin anbefaling til nytt forsvars- og beredskapskonsept. (Serigstad, 2003, s. 78).

Den opplevde økende sårbarheten i samfunnet og manglende oversikt førte til at daværende justisminister Odd Einar Dørum oppnevnte den 3. september 1999 et offentlig utvalg, kalt Sårbarhetsutvalget, som skulle se helhetlig på sårbarhetene i det norske samfunnet.¹ Den ferdige utredningen fikk navnet NOU 2000: 24, Et sårbart samfunn - Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.

Sårbarhetsutvalget fremla sin utredning til 4. juli 2000, etter 10 måneders arbeid. Det var relativt kort tid med tanke på det mandatet som utvalget hadde fått.

¹ Aud Inger Aure var Justisminister da man begynte å tenke på et offentlig utvalg. Regjeringsbytte kan dermed har vært en medvirkende årsak til at opprettelsen av utvalget ble realisert (Serigstad, 2003, s. 79)

Mandat og arbeidsmetoder

Utvalget skulle ta utgangspunkt i nasjonale og internasjonale trender og vurdere styrker og svakheter ved beredskapssystemet i Norge. En viktig del av oppdraget var å øke bevisstheten i befolkningen rundt sikkerhet og beredskap. Justisminister Odd Einar Dørum hadde bedt Kåre Willoch om å lage kreativ uro, altså å øke det folkelige engasjementet og sette søkelyset på sårbarhetsproblematikken i samfunnet. Videre skulle utvalget komme med anbefalinger slik at Regjeringen kunne iverksette nødvendige tiltak. Utvalget skulle også se på hvilke økonomiske konsekvenser tiltakene ville få (Forsvarskomiteen og Justiskomiteen, 2002, s. 334).

De økonomiske konsekvensene av tiltakene ble ikke utredet i detalj, men samtidig hevdet utvalget i innledningen at nettopp det økende presset på kostnadseffektivisering var en medvirkende årsak til økt sårbarhet i samfunnet. På grunn av tidspress valgte utvalget å ikke redegjøre grundig for hva tiltakene ville koste det norske samfunnet, men de ga en kort generell vurdering under Administrative og økonomiske konsekvenser (NOU 2000: 24, 2000, s. 14, 20-24).

Utvalget avgrenset utredningen sin til å se på hendelser som kunne oppstå raskt og ha betydelig innvirkning på samfunnet, videre brukte de tid på å finne ut hvilken risiko som var til å leve med ettersom ingen samfunn er helt uten sårbarhet. Det var dette de la til grunn når de plukket ut hvilke sektorer de skulle se på (NOU 2000: 24, 2000, s. 20-24).

Utvalget benyttet seg i stor grad av eksisterende forskning og støttet seg på referansegrupper og innhentet bidrag fra ulike miljøer i samfunnet. Der det var behov opprettet de egne underutvalg, dette ble blant annet gjort innenfor informasjons og kommunikasjonsteknologi (IKT). Utvalget var forpliktet til å samarbeide og koordinere arbeidet sitt med blant annet forsvarspolitisk utvalg som så på hvordan Forsvaret skulle innrette seg og IKT-prosjektet som Nærings- og handelsdepartementet hadde iverksatt.

Utvalgets sammensetning

Utvalget hadde en bred sammensetning både politisk og faglig. Fredrik Hauge fra Bellona, Helen Bøsterud som var direktør i Direktoratet for sivil beredskap, overvåkningssjef i POT Per Sefland og professor fra NTNU Jan Hovden var med som spesialister og fagfolk og ble tatt ut til å være med for å bidra med faglig tyngde. Det var bare Forsvarsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet som ble spurt om å stille med representanter til arbeidet og de

stilte med henholdsvis Brigader Jan Erik Larsen fra sikkerhetsstaben og ekspedisjonssjef Hilde Caroline Sundrehagen. Kåre Willoch var selv med å plukket ut disse personene og det var i løpet av denne prosessen de tok navnet Sårbarhetsutvalget (Serigstad, 2003, s. 79-81). Videre var utvalget satt sammen av flere medlemmer, 14 totalt, med forskjellig bakgrunn og partitilhørighet. Med så mange tungvektene i gruppen, ble det sent et signal om at utvalget var viktig og at man forventet grundig arbeid (NOU 2000: 24, 2000, s. 20-21).

Utvalget ble ledet av Kåre Willoch. Han ble satt til å lede utvalgets arbeid fordi han var en profilert, anerkjent og tydelig lederfigur. Nettopp det skulle få betydning for utvalgets arbeid (Serigstad, 2003, s. 87-90). Willoch kom fra Forsvarskommisjonen av 1990 og hadde gjennom dette arbeidet vært med på å oppdage den strukturelle og økonomiske ubalansen i Forsvaret, selv om redegjørelsen for denne ubalansen hovedsakelig ble overlatt til Forsvarsstudien 1991. Forsvarskommisjonen slo fast at Norge, som nabo til russiske baseområder på Kola, trengte et tilstrekkelig avskrekkende forsvar som kunne stå imot en begrenset invasjon. Forsvarskommisjonen slo fast, med grundige analyser, at den sikkerhetspolitiske situasjonen ville være svært usikker (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 49-54). Kåre Willoch var dermed godt inne i tematikken og kritiserte den gamle beredskapsorganisasjonen for at den ikke tok høyde for det stadig skiftende trusselbildet. Willoch sine erfaringer kan ha vært avgjørende for de tiltakene Sårbarhetsutvalget til slutt anbefalte. Willoch var en såpass klar leder og han hadde bestemt seg før utvalget startet sitt arbeid, at et innenriksdepartement var en riktig løsning. (Serigstad, 2003, s. 88-90). Det kan dermed tenkes at det ikke ble særlig til debatt og at de andre alternativene ikke ble gjennomgått like grundig.

Utvalget etablerte i tillegg sine egne underutvalg og hentet inn eksterne eksperter for å belyse og vurdere informasjon de selv ikke hadde kunnskap om. På denne måten sørget utvalget for at de fikk gjennomgått mange områder på en grundig måte til tross for den korte tiden de hadde til rådighet.

Anbefalingene fra utvalget

Sårbarhetsutvalget konkluderte med at samfunnet var mer sårbart enn tidligere. Utviklingen innenfor teknologi og økonomi, spesielt, førte blant annet til sentralisering, større fokus på kostnadseffektivitet og avhengighet av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i alle samfunnssektorer. Utvalget hevdet at fokuset på kostnadseffektivitet hadde ført til reduksjon

av bemanning i flere virksomheter og at dette blant annet medførte at man presset sikkerhetsmarginene (tid, kostnad og service). En overdreven tro på ny teknologi fjernet altså naturlige sikkerhetsbarrierer. Forsterket av press på deregulering og internasjonalisering økte faren for, og konsekvensene av, systemfeil og uhell. Når utvalget holdt denne utviklingen opp mot det nye trusselbildet var det tydelig at både tenkingen om, og prioriteringer innenfor sikkerhetsarbeidet måtte endres. Utvalget pekte på at det manglet helhetlige analyser og felles, overordnede målsetninger og de hadde en klar formening om at analyser og felles strategi ville være avgjørende for å få til et mer robust samfunn.

Dernest fremhevet de fleksibilitet, sentral ledelse fra statens side, langsiktige strategier, partnerskap både nasjonalt og internasjonalt og skadeforebygging frem som viktige prinsipper som beredskap og sikkerhetsorganisasjonen måtte strekke seg etter. Til slutt fremholder utvalget betydningen av omverdensanalyser, god forankring i det politiske miljøet, sterke kontroll og tilsynsordninger, og at ansvaret for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ligger hos hvert enkelt departement (NOU 2000: 24, 2000, s. 13, 15).

Utvalget delte de anbefalte tiltak inn i organisatoriske og sektorvisetiltak. De organisatoriske tiltakene gikk på tvers av alle sektorene og var tiltak som kunne forbedre hele krisehåndterings-systemet under ett.

Anbefalte organisatoriske tiltak i sentraladministrasjonen

En av hovedanbefalingene til Sårbarhetsutvalget var etablering av en mer helhetlig tilnærming til samfunnssikkerhet og beredskap. De mente at problemene som samfunnet potensielt kunne stå overfor var såpass komplekse at det ville kreve et bredt politisk engasjement og betydelige organisatoriske endringer. Utvalget mente at eget departement ville sikre den nødvendige politiske gjennomslagskraften og samlende funksjonen som fagfeltet trengte. For å få til en helhetlig ledelse, argumenterte utvalget for at ett departement måtte få det overordnede ansvaret. (NOU 2000: 24, 2000, s. 17).

I tillegg til et nytt departement foreslo utvalget en egen enhet som skulle ha ansvaret for å bistå departementet med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, med hensiktsmessig håndtering av alle typer kriser. I utredningen fremstår denne enheten som en blanding av et situasjonssenter og intern beredskap. Enheten skulle bistå der det måtte være nødvendig, men fra faste lokaler og med en gruppe faste kjerneansatte som ved behov kunne forsterkes med relevante representanter fra andre departement. Enheten skulle stilles til rådighet til andre

departement når disse departementene hadde krisehåndteringsansvar (NOU 2000: 24, 2000, s. 177-179).

Utvalget holdt fast på at statsrådene fortsatt skulle ha ansvaret for forebygging og håndtering av hendelser innenfor den enkelte sektor i henhold til norsk statsforvaltningsmodell, også kalt ansvarsprinsippet, selv om de mente at det var fare for at statsrådene skulle få for liten anledning til å konsentrere seg om sikkerhet og beredskap i tillegg til det sektorspesifikke arbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 16-17). Utvalget var bekymret for at sikkerhets- og beredskapsarbeidet ville lide under manglende oppmerksomhet og at den fragmenterte organiseringen ville føre til sårbare blindsoner. Dette mente utvalget ikke ville være tilstrekkelig for å møte den raske utviklingen og det mangfoldet av sikkerhetsutfordringer som samfunnet ville stå overfor (NOU 2000: 24, 2000, s. 192-199).

Det foreslåtte departementet skulle ha en rekke oppgaver underlagt. Utvalget foreslo følgende liste:

- Utarbeidelse av nasjonale sårbarhets- og trusselvurderinger
- Utarbeidelse av overordnede mål og krav
- Utarbeidelse av koordinerte handlingsplaner
- Styring av politi, terror- og sabotasjeberedskap
- Informasjonsberedskap, som vil si å ha beredskap på tiltak som sikrer gradert informasjon
- Samordning av redningstjeneste, storulykkeberedskap, brannvesen og sivilforsvar
- Samordning av statlige myndigheters beredskap for komplekse krisesituasjoner
- Samordning av statlige myndigheters håndtering av komplekse krisesituasjoner
- Utvikling av metoder og regelverk
- Samordning av tilsyn og styring av tilsynsorganer i de tilfellene hvor det var uheldig at tilsyn ble gjennomført av egen sektoransvarlig.
- Prioritering og oppfølging av fylkesmenn og kommuner
- Strategisk forskning og utvikling innen fagområdet
- Være varslingspunkt for ulykker og katastrofer i andre land
-

Utvalget mente at samordning, koordinering, forskning og metodeutvikling burde sentraliseres slik at man sikret en helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskapsarbeidet. Alle de andre forslagene utvalget foreslo ble hengt opp i ett departement med et overordnet ansvar: opprettelse av koordineringsorgan for etterretnings-, overvåknings, og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene), samlet strategi for tilsyn, gjennomgang av landets samlede ressurser, forskning og utdanning, samt felles granskningskommisjoner for store ulykker og kriser². Dette krevde at sikkerhets- og beredskapsarbeidet fikk et bredt engasjement og at betydelige endringer ble gjennomført for å kunne øke tryggheten nasjonalt (NOU 2000: 24, 2000, s. 185-191).

Utvalget mente det var nødvendig med endringer innenfor EOS-tjenestene. De var underlagt hver sine statsråder og ettersom en sammenslåing kunne sette rettssikkerheten på prøve, ble det anbefalt en sterkere samordning via et koordineringsorgan. Koordineringsorganet skulle informere og ta imot oppdrag fra statsministeren, og andre aktuelle statsråder, og være garantist for at trusselbildet ble sett i sammenheng med departementets arbeid. Koordineringsorganet måtte således være underlagt et sterkt departement, mente utvalget, og på den måten sikre en helhetlig og hensiktsmessig beredskap. Det var viktig å få på plass koordineringsorganet for å kunne sikre at tiltak ble iverksatt i riktig prioritet utfra trusselbildet (NOU 2000: 24, 2000, s. 185-191).

Sårbarhetsutvalget anbefalte at Forsvarets sikkerhetstjeneste ble delt i to, slik at den sivile og den militære funksjonen ble skilt fra hverandre. Forsvarssjefen beholdt ansvaret for de delene som var spesielt for de militære sikkerhetsoppgavene, mens de nasjonale sikkerhetsoppgavene ble anbefalt underlagt samme departement som politiets overvåkningstjeneste (POT), som i utvalgets utredning egentlig betydde det anbefalte samfunnssikkerhet- og beredskapsdepartementet. De skisserte to løsninger for hvordan NSM kunne knyttes til departementet, enten som et selvstendig forvaltningsorgan (frittstående) eller som et organ integrert i departementet (særskilt). Forsvarsdepartementet hadde i en egen utredning foreslått at den nasjonale sikkerhetsmyndigheten skulle opprettes som et selvstendig element under Forsvarsdepartementet, men dette var sårbarhetsutvalget ikke enig i var en god løsning. Sårbarhetsutvalget mente det var problematisk at Forsvarssjefen ble sittende med sentralt ansvar for både etterretnings- og sikkerhetsarbeidet og at grunnen til at det var blitt slik, var

² EOS-tjenestene er et samlebegrep for Politiets Overvåkningstjeneste (POT), nå Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (ETJ) og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM).

tidligere myndigheters manglende vilje til å håndtere problemene. (NOU 2000: 24, 2000, s. 188-189, 190).

Sårbarhetsutvalget mente det var nødvendig å gå igjennom tilsynsordningene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap for å forbedre samordningen på sentralt nivå. I 1999 skal det ifølge Serigstad ha vært 54 statlige tilsyn hvorav 24 hadde ansvar eller oppgaver i forbindelse med beredskapsarbeid (NOU 2000: 24, 2000; Serigstad, 2003, s. 97). Sårbarhetsutvalget hadde overordnet to anbefalinger for de statlige tilsynene. For det første anbefalte de at flere tilsyn ble slått sammen og for det andre at tilsynsfunksjonen burde legges til et annet departement eller sektor enn det departementet som hadde forvaltningsansvaret for sektoren. De mente at ett departement eller direktorat burde ha det overordnede ansvaret for å se sikkerhet og beredskap i en helhetlig sammenheng på tvers av sektorene. Videre forutsatte utvalget at også Riksrevisjonen ville følge opp Regjeringens arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskapsfeltet slik de gjorde for fellesskapets midler og verdier generelt (NOU 2000: 24, 2000, s. 18).

Utvalget slo fast at regelverket og forvaltningsstrukturen var kompleks og uoversiktlig. I tillegg var tilsynsorganene en del av en myndighetsstruktur de skulle kontrollere og dette gjorde tilsynene mindre troverdige. Internkontroll og tilsyn med beredskapsarbeidet var allerede besluttet som et prinsipp i 1994, men dette var fremdeles ikke fullt ut innført da Sårbarhetsutvalget la frem sin anbefaling i 2000. Det var altså tre hovedproblemer med tilsynsordningen slik den var organisert. Det ene var organiseringen med tilsynsorgan som ikke var uavhengige fra det sektordepartementet som hadde forvaltningsansvaret for de/det som skulle kontrolleres. En slik sammenblanding av interesser og lojalitet ville kunne føre til usikkerhet rundt om tilsynet kunne arbeide uavhengig og objektivt. Det andre problemet var at det ikke fantes noen helhetlig strategi eller målsetning for hvordan og hvilke kriterier tilsynene kontrollerte virksomheten mot. Til slutt mente Sårbarhetsutvalget at all rapportering om vesentlige svakheter burde rapporteres til ett sted, les innenriksdepartementet, slik at det kunne opprettes et system for informasjon- og erfaringsutveksling på tvers av sektorene (NOU 2000: 24, 2000).

Anbefalte tiltak i IKT sektoren

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) hadde fått en viktig plass i mange bedrifter og virksomheter, og alle samfunnssektorer var avhengige av kraft og IKT i en eller annen

grad. IKT var en relativt ny avhengighet og Sårbarhetsutvalget var særlig oppmerksom på den utfordringen som lå i den stadig økende avhengigheten til IKT i samfunnet. IKT-avhengighet og IKT-sikkerhet ble derfor et gjennomgående tema innenfor alle sektorene utvalget behandlet.

Utvalget støttet seg på FFI og forskningen som var gjennomført i forbindelse med BAS-prosjektene. De hadde kommet frem til at samfunnet ble mer avhengig av IKT og dermed økte også avhengigheten til stabil og kontinuerlig kraftforsyning. BAS 2 og 3, som omhandlet sårbarhetsreduserende tiltak innenfor telekommunikasjon og kraftforsyning hadde avdekket at kraftforsyning og IKT hadde utviklet en sterk og gjensidig avhengighet. Kraftforsyning og IKT ble derfor behandlet sammen i utredningen. Denne gjensidige avhengigheten fremstod som en av utvalgets hovedbekymringer, ettersom IKT ikke hadde vært viet større oppmerksomhet tidligere (NOU 2000: 24, 2000, s. 68).

Utvalgets hovedanbefaling innenfor IKT var å utarbeide en strategi som skulle begrense samfunnets sårbarhet innenfor IKT. Denne strategien innbefattet:

- opprettelsen av et eget senter, Senter for informasjonssikring, som skulle holde oversikt over og analysere truslene mot IKT-systemene og varsle dersom slike trusler forelå.
- at forskning og utvikling på feltet ble økt.
- utdanning og kompetanse med fokus på sikkerhetsaspektet var viktig. Kunnskap om trusler og sårbarheter fordret et økt landsdekkende utdanningstilbud og utvalget anbefalte at IKT-sikkerhet ble etablert som et eget fag på universiteter og høyskoler. Videre måtte det bygges opp nok kompetanse slik at man kunne gjennomføre troverdige tilsyn med virksomheten
- gjennomgang av lover og regler for å få på plass et juridisk rammeverk som var i takt med den teknologiske utviklingen
- risiko og sårbarhetsanalyser med spesielt fokus på IKT-avhengighet innenfor alle sektorer og virksomheter i samfunnet. Jevnlig gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser var nødvendig for å holde tritt med utvikling og trusselbildet

-etablere IKT-tilsyn og videreutvikle sertifiseringsarbeidet³. For å kunne bekjempe data og IKT kriminalitet effektivt, mente utvalget at det måtte defineres sikkerhetskrav og sertifiseringsstandarder innen fagfeltet og at dette ansvaret måtte forankres hos alle sektorer (NOU 2000: 24, 2000, s. 55-74).

Anbefalte tiltak innenfor resterende sektorer

Sårbarhetsutvalget jobbet bredt, og for å vise denne bredden er hovedtrekkene i de resterende sektorer tatt med i dette kapittelet. Som tidligere nevnt hadde Sårbarhetsutvalget noen tverrsektorielle anbefalinger som bedre organisering, reduisering av sårbarheten av økende IKT-avhengighet, behovet for analyser for å kunne iverksette de riktige tiltakene innenfor hver sektor, behov før økt kompetanse og utvikling av sårbarhetsreduserende tiltak og et bedre og mer troverdig tilsyn. De tverrsektorielle anbefalingene var et tema innenfor alle sektorene.

En ny tid betød nye trusler. Man trengte ikke lenger store ressurser for å volde stor skade, og mange grupper vil kunne begå denne type handlinger. Utvalget mente at bruken av samfunnets samlede ressurser burde sees under ett, for å effektivisere bistand. Sivile og militære ressurser burde kunne nyttes likt i en krevende situasjon, uavhengig om det er krig eller fred.

Samarbeid mellom politi og forsvar under kriser var et viktig tema for utvalget. Dette gjaldt alle krevende situasjoner, som for eksempel terror, sabotasje, smittevern og forsyninger. Utvalget mente at samarbeidet måtte styrkes og at det eksisterende regelverket for Forsvarets bistand til politiet, måtte gjennomgås. Beslutningsprosedyrene og kommandoforholdet, mellom politi og forsvar, var moden for drøfting (NOU 2000: 24, 2000, s. 48-51).

Transportsikkerhet var også viktig. Behovet for transport økte for både næringslivet og befolkningen. Utvalgets hovedanbefaling var at det departementet som hadde forvaltningsansvaret ikke burde ha tilsyn med sikkerheten innenfor transportsektoren. Utvalget mente at Åsta- og Sleipner- ulykken viste at en slik ordning kunne ha uheldige konsekvenser. De anbefalte en sammenslåing av tilsynsmyndighetene innenfor personelltransport (fly, bår og tog), og et eget tilsyn for sikkerhet på veger og i tuneller. Videre anbefalte de at plan- og bygningsloven ble gjeldene for bygging av tuneller og at

³ Da sårbarhetsutvalget gjennomførte sin utredning fantes det to sertifiseringsløp hvor Norsk Akkreditering sertifiserte organisasjoner og Forsvarets sikkerhetstjenestens sertifiserte produkter og systemer.

kravene til sikkerhetsnivået i konsesjonsvilkår og internasjonale krav ble vurdert opp mot klima og topografi i Norge. Utvalget mente det var behov for en ny kartlegging av farlig gods, og i tillegg til allerede nevnte tiltak måtte denne også tas høyde for i en ny transportberedskapsplan (NOU 2000: 24, 2000, s. 75-87).

Forsyningsberedskapen måtte endres. Samfunnets sårbarhet hadde økt ved at kostnadseffektivitet hadde ført til minimale lagre og dermed større avhengighet av hyppige leveranser. Det var nå færre lagre, og at avstanden mellom lagrene økte. Utvalget anbefalte et tettere samarbeid mellom sivile og militære myndigheter slik at de kunne forbedre ressursutnyttelsen og anbefalte at forsyningsberedskapen måtte gjøres mer robust i utsatte geografiske områder. Særskilte beredskapstiltak måtte etableres for å sikre forsyning av kritiske produkter, da særlig i Nord-Norge (NOU 2000: 24, 2000, s. 88-93).

Når det gjaldt mat- og vannforsyning var det flere ting som kunne forbedres. Utvalget anbefalte at de mange lovene ble samles i en lov og at et felles uavhengig tilsyn for matvarekontroll ble opprettet. Vann- og kloakknettet var skjørt langs hele vannveien, og utvalget understreket betydningen av gode beredskapsplaner innenfor vannforsyning (NOU 2000: 24, 2000, s. 115-124).

Olje- og gassvirksomheten hadde endret seg lite innenfor sikkerhet. Utvalget var bekymret for et press på sikkerhetsmarginene ut fra økonomiske interesser og anbefalte at beredskapsplanene måtte sees i sammenheng med nye risiko- og sårbarhets vurderinger. Dette arbeidet måtte styrkes gjennom en samordning mellom kommunal- og regionaldepartementets arbeidet med konsekvenser av storulykker og departementene som jobbet med sikkerhet i forbindelse med anslag. Utvalget anbefalte sektoren å finne ut hvordan de kunne sikkerhetsklarere og hindre ansettelse av personer som innebar risiko, særlig ved å be om vandelsattest. For å kunne ivareta nasjonal suverenitet var det viktig med strategisk varsling om forestående angrep mot olje- og gass installasjoner (NOU 2000: 24, 2000, s. 94-105).

Politidirektoratet var under etablering da Sårbarhetsutvalget gjennomførte sin utredning. Utvalget mente utvilsomt at politidirektoratet ville styrke etatsledelsen i politi- og lensmannsetaten, men at det ville kreve et nært samarbeid mellom direktoratet og politiets overvåkningstjeneste. Videre var det foreslått et eget råd for samordnet bekjempelse av grenseoverskridende organisert kriminalitet (ROK)(NOU 2000: 24, 2000, s. 168-169).

Redningstjenesten ble opprettet som et samvirke mellom offentlige etater, private og frivillige organisasjoner i slutten av 1960-årene. Stortinget hadde allerede bestemt at Sivilforsvaret skulle videreutvikles og ta en større rolle i fredstid for å kunne være en forsterkning for gjeldende beredskapsordning. Utvalget anbefalte at organiseringen og ansvarsfordelingen som allerede eksisterte ble opprettholdt, men at man måtte sikre effektiviteten. Utvalget anbefalte at det sentrale ansvaret skulle legges til ett departement med nasjonal sikkerhet og beredskap som hovedansvarsområde (NOU 2000: 24, 2000, s. 170-172).

Utvalget hadde som forutsetning at kjernefysiske-, biologiske-, og kjemiske angrep var lite sannsynlig og at invasjon var mer sannsynlig i Nord-Norge enn Sør-Norge. Man trengte ikke lenger like mange dekningsrom/tilfluktsrom, men kunne satse på et konsept med varsling, evakuering og flytting basert på nærhet til nøkkelobjekter og områder (NOU 2000: 24, 2000, s. 173-174).

Det var viktig at myndighetenes innsats for trygg bruk av radioaktive kilder i Norge måtte opprettholdes. Risikoen for svikt i norske anlegg ble antatt å være liten, men andre hendelser i andre land kunne bidra til slik forurensing. Samarbeidet mellom norske myndigheter og andre land måtte videreutvikles, samtidig anbefalte de at grensekontrollen og innsatsen for å hindre spredning måtte styrkes. Varslings- og vaktordningene måtte effektiviseres og dessuten måtte man sørge for at man hadde tilstrekkelig kompetanse for første fase ved en slik type ulykke (NOU 2000: 24, 2000, s. 125-139).

Statens institutt for folkehelse hadde en kriseplan for smittevern. Utvalget anbefalte likevel flere tiltak og mente at fagmyndigheten burde ta hensyn til anbefalingene. Regelverket for fylkeskommunale aksjeselskapers drift av laboratorier måtte sikre at beredskapsoppgavene ble ivaretatt, mente utvalget, og dessuten et mer interkommunalt samarbeid, innføring av systemer for elektronisk overføring av kliniske diagnoser og resultater. Isolasjonsmulighetene måtte kartlegges og eventuelt forbedres, samtidig som mikrobiologiske laboratorier og virksomheter med farlige kjemikalier måtte kartlegges og sikres. Evnen til å oppdage angrep måtte skjerpes samtidig som behandlingsmulighetene ved slike type angrep måtte bedres. Ekspertene må kunne stilles til rådighet og en oversikt over slikt ressurspersonell må etableres. Innføring av elektronisk dataoverføring for raskere kommunikasjon med Statens institutt for folkehelse var viktig, i tillegg til å utvikle kompetanse innenfor epidemiologisk etterforskning og oppklaring av sykdomsutbrudd (NOU 2000: 24, 2000, s. 106-114, 140-155).

Mange departementer var involvert i ulike deler av arbeidet dersom det skulle ankomme en flyktningetilstrøm, men fylkesmannen var den som kunne påvirke kommunene til å ta med massetilstrømning av flyktninger i sine risiko- og sårbarhetsanalyser. Utvalget skisserte tre mulige scenarier med flyktningetilstrømning fra Nordvest-Russland; sosial nød, økonomisk uro/kupp eller panikk som konsekvens av en alvorlig hendelse. Utvalget anbefalte ansvaret for hvem som hadde ansvar for hva ble tydeligere og at en bedre koordinering av planleggingen kom på plass. Mange myndigheter ville bli innblandet i en slik type sak og informasjonsberedskap var derfor viktig (NOU 2000: 24, 2000, s. 156-160).

Informasjonsberedskapen var i liten grad utredet og utvalget etablerte derfor et underutvalg for å foreslå tiltak for beredskapen i media og offentlige virksomheter. Kommunene ble pålagt informasjonsplikt i 1992. Siden da hadde tidskonflikten mellom presse og myndigheter blitt mer fremtredende og viktigheten av å få ut informasjon raskt hadde økt betydelig. Utvalget ønsket å redusere mulighetene for feilinformasjon og falske rykter. År 2000-arbeidet hadde ført til et løft for informasjonsberedskapen i kommunene, samtidig som bevisstheten om temaet hadde økt i statsapparatet. Likevel er det stor variasjon i kommunenes informasjonsberedskap. Målet var at alle aktører, medier og befolkningen skulle få så riktig og oppdatert informasjon så raskt som mulig. Utvalget mente at en styrket informasjonsberedskap ville gjøre samfunnet mer robust til å håndtere kriser. Mediene måtte selv redusere risikoen for desinformasjon, mens myndighetene måtte ta ansvaret for presis informasjon til berørte aktører og interessenter. Utvalget mente at det var vanskelig å koordinere godt nok mellom 16 departement med tilhørende direktorater og fagetater, og anbefalte at ett departement måtte få ansvaret for nasjonal beredskap og informasjonsberedskap. Utvalget anbefalte en lovpålagt informasjonsberedskap. Ett departement måtte få ansvaret for statlig informasjon under kriser og samtidig sørge for at mediene hadde beredskapsplaner ved brudd i strøm eller datasystemer (NOU 2000: 24, 2000, s. 161-167).

Sårbarhetsutvalget anbefalte mange gode tiltak, noen ble fulgt opp og andre ikke. Vi skal i de neste kapitlene se nærmere på hvilke tiltak som ble gjennomført og fulgt opp innenfor organisering og ledelse i kapittel 3 og innenfor IKT i kapittel 4.

3 Hvordan gikk det med de anbefalte organisatoriske tiltakene?

I dette kapittelet skal vi se nærmere på i hvilken grad de foreslåtte organisatoriske tiltakene ble implementert i perioden 2000-2008. Både dette kapittelet og det neste vil behandle oppgavens andre problemstilling: Hvilke av utvalgets foreslåtte tiltak ble gjennomført, og hvilke ble det ikke? Det foreliggende kapittelet vil imidlertid konsentreres om de organisatoriske forslagene, og det vil legges særlig vekt på anbefalingen om å etablere et eget beredskapsdepartement.

Perioden fra 2001 - 2003

Da utvalget oppsummerte sine viktigste anbefalinger skrev de: «Utvalget mener det er behov for at ett departement har et overordnet ansvar for å ta initiativ, fungere som pådriver, være koordinator og kontrollør for det ikke-militære arbeid for samfunnssikkerhet» (NOU 2000: 24, 2000, s. 195) Utvalget var til tider skarp i sin retorikk og brukte sterke ord for å få frem det de mente var en svært kritisk og prekær situasjon. De hevdet blant annet at «... avstanden mellom ønsket tilstand og faktisk beredskapsmessig situasjon innenfor de ulike samfunns- og beredskapsområder er uakseptabelt stor» (NOU 2000: 24, 2000, s. 193). Dette funnet begrunnet de i fragmenteringen av ansvaret mellom fagmiljøene i departementene, direktoratene og tilsynet. De skrev de at «... dagens fragmenterte beredskapsorganisering innbyr i for stor grad til ansvarsfraskrivelse og «revirkamp»» (NOU 2000: 24, 2000, s. 193). Utvalget hevdet at den svake samordningen var den viktigste årsaken til det svake beredskapssystemet i Norge.

Utvalget utredet flere alternativer. En løsning til bedre samordning kunne være å dele ansvaret for sikkerhet og beredskap på et begrenset antall sektordepartement, slik at disse fikk et slags hovedansvar for samordningsfunksjonen innenfor hvert sitt samfunnskritiske felt som f.eks. økonomi og telekommunikasjon osv. Disse sektordepartementene ville da ha et særskilt ansvar for helhetlig koordinering innad i sin sektor og for å samordne seg imellom. Alternativet ville kreve mindre omorganisering og sørge for ivaretagelse av de faglige miljøene. Fragmentering av fagmiljøene var et argument mot et innenriksdepartement, men utvalget konkluderte med at denne løsningen ikke ville føre til den helhetlige samordningen som utvalget mente var så viktig (NOU 2000: 24, 2000, s. 193-194).

Ansvar for samordningen ble vurdert lagt til et allerede eksisterende departement. Et alternativ som ble vurdert var daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementet hadde siden opprettelsen i 1846 hatt ansvaret for det indre anliggende i Staten (Regjeringen.no, 2014). I følge utvalget ville en slik ordning føre til at mange av de eksisterende oppgavene departementet hadde måtte delegeres og de nye oppgavene kreve såpass mye for Arbeids- og administrasjonsdepartementet at det i grunnen ble snakk om et helt nytt departement (NOU 2000: 24, 2000, s. 194-199).

Et annet alternativ var å legge det til Forsvarsdepartementet. Utvalget mente at Forsvarsdepartementet var et logisk valg ut fra en totalforsvars tankegang. Det kunne gi regjeringen en bedre oversikt over de totale ressursene og gjort det sivil-militære samarbeidet enklere. Utredningen var i hovedsak skeptiske til to aspekter med å legge alt av sikkerhet og beredskap under Forsvarsdepartementet. For det første var utvalget bekymret for at den sivile beredskapen skulle lide ved å få militær ledelse og for det andre at departementet skulle miste fokus på forsvarsoppgavene og dermed svekke norsk forsvarsevne (NOU 2000: 24, 2000, s. 197; Regjeringen.no, 2014)

Det eneste alternativet utvalget omtaler som mulig er at Justisdepartementet får dette særskilte overordnede ansvaret for beredskap og sikkerhet. Justisdepartementet hadde frem til da ingen spesiell fokus på den sivile beredskapen, men når utredningen skrives er Justisdepartementet i en omstrukturingsprosess i forbindelse med opprettelsen av politidirektoratet og utvalget mener at dette kan gi rom for at Justisdepartementet likevel kan inneha denne rollen fordi noe av departementets arbeidsspenn forsvinner.

Justis- og politidepartementet på sin side hadde nedsatt en intern prosjektgruppe for å vurdere om Forsvarsdepartementet eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet kunne overta samordningsansvaret fra Justis- og politidirektoratet. Anbefalingen fra denne interne utredningen var ifølge Sårbarhetsutvalget et viktig premiss for drøftingen om egnet departement (NOU 2000: 24, 2000, s. 196).

Justisdepartementet hadde ikke tradisjoner for å tenke beredskap, men hadde oppmerksomheten rettet mot de store områdene som politi, domstol, lov og kriminalomsorg og disse områdene hadde dermed fått det meste av fokus og ressurser (NOU 2000: 24, 2000, s. 198; Serigstad, 2003, s. 54). Justis- og politidepartementet anbefalte da også i sin interne

utredning at samordningsansvaret for den sivile beredskapen skulle overføres til arbeids- og administrasjonsdepartementet, dagens Kommunal- og moderniseringsdepartement.⁴

En del av utvalgets mandat var å ta innover seg den internasjonale utviklingen innenfor beredskapsarbeidet. Utvalget lente seg på de landene i Europa som hadde lik styringsform og noenlunde de samme utfordringene knyttet til utnyttelse av ressurser og organiseringen av beredskapsarbeidet (NOU 2000: 24, 2000, s. 28). I utvalgets anbefaling om tiltak legger de vekt på hvordan USA hadde løst det og utvalget la det frem som en viktig del av sin argumentasjon for anbefalingen (NOU 2000: 24, 2000, s. 179). Det var på flere områder naturlig for utvalget å se til USA. Etter den kalde krigens slutt var ekstra viktig for Norge å opprettholde alliansen og vår Forsvarsevne baserte seg på at NATO skulle komme til unnsetning. Derfor ville et krisehåndteringssystem som var kompatibelt med USA sin modell være gunstig. USA hadde et nasjonalt nivå som håndterte akutte nasjonale kriser, Federal Bureau of Investigations (FBI)⁵ og et eget Federal Emergency Management (FEMA)⁶ for å ta seg av *konsekvensene* av de akutte krisene. På denne måten skilte de mellom krisehåndtering og konsekvenshåndtering. Krisehåndteringen tok i hovedsak seg av styringen av nødetatene, mens konsekvenshåndteringen lå på et mer politisk nivå og handlet om hvordan man skulle håndtere de langvarige effektene av hendelsen. Dette skillet ble viktig for forslaget om opprettelsen av et nytt departement fordi utvalget mente at en organisasjon måtte kunne romme begge disse håndteringsmodusene. Konsekvensene av en krise kunne fort bli politiske og dermed var det nyttig at et departement hadde ansvaret (NOU 2000: 24, 2000, s. 179).

Regjeringen gikk ikke inn for endringene Sårbarhetsutvalget anbefalte om å opprette et eget departement med ansvar for samordningen av sikkerhet og beredskap. Den ønsket å holde fast på de tre prinsippene som allerede var etablert for det norske krisehåndteringssystemet; ansvar, likhet og nærhet. Brukte man disse, mente Regjeringen at samordningen var tilstrekkelig ivaretatt. Det ble vedtatt at Justis- og politidepartementets samordningsfunksjon

⁴ Arbeids- og administrasjonsdepartementet springer ut fra Indredepartementet fra 1846 og har byttet navn og oppgaver mange ganger etter dette (Regjeringen.no, 2014). Indredepartementet hadde ansvar for alt som handlet om internt politikk i Norge og således kanskje nærmere det Willoch ønsket seg en slik resultatet faktisk ble.

⁵ FBI ble opprettet i 1908 under det amerikanske justisdepartementet og hadde ansvaret for å etterforske kriminalitet og brudd på føderale lover og regler. I 1998 ble National Infrastructure Protection center opprettet for å monitorere datavirus varsle om disse (Federal Bureau of Investigations, 2019).

⁶ FEMA ble etablert i 1978 under det amerikanske sikkerhetsdepartementet og hadde ansvar for å koordinere håndteringen av alle typer katastrofer, både naturlige og menneskeskapte (Federal Emergency Management Agency, 2019)

skulle styrkes, spesielt innenfor de samfunnskritiske funksjonene (Forsvarskomiteen og Justiskomiteen, 2002).

Forsvars- og Justiskomiteene mente imidlertid at stortingsmeldingen var for vag. Dette kommer også frem i debatten i Stortinget, hvor flere av innleggene fra partiene mente at meldingen ikke stod til forventningene. Man hadde forventet et mer helhetlig utspill, ettersom både Forsvarsdepartementet og Justis- og politidepartementet hadde behandlet saken. Både i høringen og i komiteenes merknader kommer det frem at Stortinget ikke er fornøyd med måten Regjeringen har løst saken på. Det ble flere ganger presisert at truslene mot samfunnet var uforutsigbare og at sikkerhets og beredskapsarbeidet derfor trengte en sentral ledelse og klarere kommandolinjer enn det Regjeringen gikk inn for i meldingen. Flere av komiteene etterlyste helhetstenkning og at tradisjonelle kulturelle bindinger ikke måtte komme i veien for konstruktive og nye helhetlige løsninger. Arbeiderpartiets representant stiller sågar spørsmål ved om Justis- og politidepartementet forstod problemstillingene som ble fremstilt. Høringene gir et bilde av at Regjeringen var famlende og ikke klarte å ta tak i problematikken på en tilfredsstillende måte. Løsningene i meldingen ble derfor meget tradisjonelle og i henhold til slik man alltid har gjort det tidligere. Man klarte ikke å forholde seg til den nye trusselen. Stortinget tok Sårbarhetsutvalget bekymring for både fremtidige trusler og den for fragmenterte organiseringen mer på alvor enn det Regjeringen gjorde. Komiteene mente Regjeringen hadde brukt for lang tid på meldingen alvorligheten tatt i betraktning - og at man nå hadde kastet bort mye verdifull tid. Komiteene (minus FrP og SV) poengterte at det er flere stater i Europa som også omorganiserer ledelsen av beredskapen, men de gikk ikke klart inn for å etablere et nytt departement. Fremskrittspartiet var den som kom nærmest utvalgets forslag og mente det måtte etableres et nytt direktorat under statsministerens kontor med tettere tilknytning til Statsministeren, som kunne motta rapportering også fra EOS-tjenestene for å få en nødvendig og samlet oversikt. Selv om komiteene ikke støttet et nytt departement var komiteene misfornøyd med at regjeringen foreslo en rekke andre organisatoriske grep isteden og var bekymret for at helheten skulle gå tapt. Regjeringen på sin side hevdet at de tenkte kraftsamling da i form av flere initiativer spredt på flere sektorer. Regjeringen ble bedt om å legge frem forslag til en sentral krisehåndteringsenhet som kunne ha koordineringsansvar for departement og etater engasjert i en krise (Forsvarskomiteen og Justiskomiteen, 2002).

Regjeringen valgte isteden å opprette et nytt direktorat. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Vedtaket samsvarte godt med den norske statsforvaltningstradisjonen, med sektoransvar og ministerstyre (Justis- og politidepartementet, 2001-2002).

Ifølge Lango og Lægreid var begrunnelsen for å opprette både DSB og NSM at arbeidet med beredskap og sikkerhet var en integrert del av departementenes og disses underliggende enheter (Lango & Lægreid, 2014, s. 43).

Da Justis- og politidepartementet gjennomførte sitt interne prosjekt for å vurdere om Forsvarsdepartementet eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet kunne overta samordningsansvaret fra Justis- og politidirektoratet, ble det diskutert en løsning om å samle sivil beredskap i et beredskaps- og redningsdirektorat bestående av Direktoratet for sivil beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Denne løsningen ble også foreslått av Statskonsult omtrent samtidig. Forslaget fra Statskonsult kom av at de så behovet for en mer helhetlig samordning mellom områdene innenfor beredskap. Justisdepartementet forkastet forslaget internt fordi flertallet mente at det var en bedre løsning å overføre noen av saksområdene til Arbeid- og administrasjonsdepartementet (Serigstad, 2003, s. 56).

Det var altså ingen ny tanke å opprette et direktorat som kunne samordne saksområdet sivil beredskap. Konklusjonen i Stortingsmelding 17(2001-2002) om at et direktorat var den beste løsningen for å få til en bedre samordning var basert på Justisdepartementets egne vurderinger som de hadde forkastet noen år tidligere (Justis- og politidepartementet, 2001-2002).

Det nye direktoratet var tenkt som en forbindelse mellom myndighetene og fagmiljøene. Direktoratet skulle ha et tverrsektorielt perspektiv på store uhell og ekstraordinære situasjoner (Justis- og politidepartementet, 2001-2002). Kort kan man si at de oppgavene Sårbarhetsutvalget anbefalte for et nytt departement, ble tillagt det nye direktoratet isteden. Tabellen under viser en oversikt over oppgavene som ble anbefalt for departementet og hvilke oppgaver som ble tildelt det nye direktoratet i Stortingsmelding 17(2001-2002).

Tabellen er satt opp slik at likelydende oppgaver står ved siden av hverandre:

Departementet	Direktoratet
Utarbeide nasjonale sårbarhets- og trusselvurderinger	Ansvar for utredninger, dokumentasjon og evalueringer gi faglig råd og beslutningsgrunnlag for Justisdepartementets politikktutforming og prioriteringer.
Utarbeide overordnede mål og krav for sikkerhet og beredskap	Ansvar for utvikling av fagområdet og regelverk
Utarbeide koordinerte handlingsplaner	Administrative og praktiske oppgaver – samband, planverk, utarbeidelse av øvelseskonsepter opp mot sannsynlige og farligste hendelser innen rammen av totalforsvaret.
Styrking av politiet, terror- og sabotasjeberedskap	
Informasjonsberedskap	Informasjonsberedskap
Samordning av redningstjenesten, storulykkeberedskap, brannvesen og sivilforsvaret.	Videreutvikle Sivilforsvaret forsterkningsressurser i tett relasjon til de kommunale redningsressurser. Øverste ledelse for Sivilforsvaret
Samordning av statlige myndigheters beredskap for krisehåndtering ved komplekse kritesituasjoner	Tverrsektorielt perspektiv når store uhell og ekstraordinære hendelser inntreffer og det offentlige må ha beredskap.
Utvikling av metoder og regelverk innen sikkerhet og beredskap	Utvikle fagområdet og regelverk og ha en samordnings- og servicefunksjon.
Styring av tilsynsorganer på sikkerhet- og beredskapsområdet (bør ikke gjennomføres av samme myndighet som har sektoransvar)	Støtte- og tilsynsfunksjon overfor kommuner og private (gjennom brannetaten, sivilforsvaret og fylkesmennene)
Forberede og gjennomføre samordning av krise- og konsekvenshåndtering mellom departementene	Sørge for et godt forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser for offentlig sektor og samfunnskritisk virksomhet. Ansvarlig for koordinerte administrative løsninger for samband, nasjonale planer og sivil-militære øvelser. I tillegg kan direktoratet løse administrative fellesoppgaver for fagdepartementene.
Strategisk forskning innen fagområdet	
Forebyggende sikkerhetsarbeid	Klarlegge kommunenes oppfølging av forebyggende arbeid. Internt i den enkelte kommune og hvordan potensialet mellom kommunene utnyttes. Koordinere planleggingen mot øvrige direktorater og etater slik at beredskapsplanleggingen tar høyde for et bred spekter av scenarier.
	Ansvar for sivile forsvarstiltak – varsling, tilfluktsrom og evakuering
	Etat styringsansvar for fylkesmannen innenfor samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid særskilt ettersom fylkesmannen har ansvaret for kontakten mellom kommunene og direktoratet.
	Nasjonal fagmyndighet for brannvern og sivilforsvar. Se brannvesen og sivilforsvarets skoler i sammenheng

Figur 1: Sammenligning av innenriksdepartementet og DSB sine ansvarsområder/oppgaver.

Regjeringen ønsket i Stortingsproposisjon 45 (2000-2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, at NSM skulle bli et eget direktorat under Forsvarsdepartementet, mens Sårbarhetsutvalget mente det burde legges under det anbefalte sikkerhet- og beredskapsdepartementet (Forsvarsdepartementet, 2000-2001, s. 173). Justiskomiteen og forsvarskomiteen var uenige i denne saken og hadde forskjellige synspunkt på hvilken løsning som var best. Resultatet ble derfor et kompromiss så da Stortingsmelding 17 (2001-2002) ble

lagt frem i april 2002, var det enighet om at NSM ble administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, utenfor Forsvarets organisasjon, men med rapporteringsansvar til Justisdepartementet. NSM fikk med denne organiseringen to sektorer å forholde seg til, Justisdepartementet i sivile saker og til Forsvarsdepartementet i militære saker (Justis- og politidepartementet, 2001-2002, s. 77; Lango & Lægheid, 2014, s. 44).

Med denne løsningen håpet man å holde miljøet innenfor kryptologi og tekniske sikkerhetsundersøkelser samlet under Forsvaret som største bruker og sikre et godt samordnet sikkerhetsforebyggende arbeid på tvers av sivil og militær sektor, i tillegg ville ressursene kunne utnyttes bedre. Det forebyggende sikkerhetsarbeidet ville bli krevende i tiden fremover samtidig som det ville det bli krevende å få på plass effektiv styring av tjenesten (Justis- og politidepartementet, 2001-2002, s. 77).

Da Regjeringen ikke valgte å etablere et eget departement, men et eget direktorat isteden falt forutsetningen for samordningen mellom EOS-tjenestene også bort. Bortsett fra Fremskrittspartiet som ønsket et eget direktorat underlagt statsministerens kontor, var det svært lite diskusjon om tjenestenes fremtid. Organiseringen av NSM var allerede behandlet under omorganiseringen av Forsvaret. Organiseringen av POT var behandlet samtidig med opprettelsen av politidirektoratet og i Danielsen-utvalget⁷. Regjeringen vedtok å styrke koordineringen mellom dem med et eget permanent sekretariat for koordinerings- og rådgivningsutvalget for EOS-tjeneste. Justis-, Forsvar- og utenriksdepartementet skulle bytte på å lede det nye sekretariatet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet tok i 2001 initiativ til å gå igjennom tilsynsordningene for sikkerhet- og beredskapsarbeidet. Hensikten var å forenkle tilsynet og effektivisere ressursbruken. De kom frem til de samme anbefalingene som Sårbarhetsutvalget. Regjeringen stadfestet i Stortingsmelding 17(2001-2002) at de skulle videreføre arbeidet med modernisering og forenkling gjennom en egen gjennomgang av tilsynsordningene for statligsektor. Arbeidet skulle ferdigstilles høsten 2002, men Stortingsmelding 17(2002-2003) - *Om statlige tilsyn*, kalt tilsynsmeldingen, ble ikke lagt frem før den 24.januar 2003. Årsaken til dette kan ha vært at det var nærmere 40 statlige

⁷ Nedsatt i februar 1997 av Justisminister Gerd-Liv Valla, som en konsekvens av at POT hadde gjennomført undersøkelser av Berge Furre i Stasi-arkivene. Ledet av direktør ved Rikshospitalet Åge Danielsen

organisasjoner som arbeidet med forskjellige tilsyn, og at arbeidet var uoversiktlig og komplisert (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003, s. 7-8)

Tilsynsmeldingen tok opp nettopp problemene som Sårbarhetsutvalget hadde pekt på og som de anbefalte en tydeligere strategi og organisering for. Meldingen fremhevet de viktigste utfordringene ved ordningen til å være klarhet i tilsynenes rolle, legitimitet og forholdet til næringslivet. Meldingen poengterte viktigheten av å få klarhet i tilsynets rolle som en av de største utfordringene for at tilsynene skal kunne utøve sin funksjon på legitim måte.

Ansvarsforholdene var uklare og noen ganger overlappende mellom tilsynene slik at samme objekt kunne oppleve å kontrolleres av flere tilsyn med forskjellige kriterier og fokusområder. Flere tilsyn hadde oppgavekombinasjoner som var både direktorat-, tjenesteprodusent- og tilsynsoppgaver og førte til en sammenblanding av politikk og fag. Meldingen gir Sårbarhetsutvalget rett i mange, om ikke alle, bekymringene de hadde (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003).

I Innstilling nr. 222 (2002-2003) som fulgte opp meldingen ble det tatt grep om tilsynsproblematikken. Innenfor helse-, miljø- og sikkerhet ble Arbeidstilsynet, oljedirektoratet og Direktoratet for brann- og elsikkerhet vurdert. Det ble opprettet et eget petroleumstilsyn i Stavanger som skulle koordinere tilsyn i petroleumsvirksomheten. Det nyetablerte Petroleumstilsynet overtok fra 1.januar 2004 ansvaret for å fastsette regelverk og føre tilsyn med landbaserte petroleumsanlegg og tilknyttede rørledningssystemer. Petroleumstilsynet overtok da ansvaret fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Arbeidstilsynet (Familie- kultur- og administrasjonskomiteen, 2003).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap overtok tilsynsoppgavene som Direktoratet for brann- og elsikkerhet hadde tidligere, men ble tillagt en viktigere funksjon; hovedansvaret for å koordinere myndighetenes oppfølging av sikkerhetsrapporter og tilsyn med virksomheter som omfattes av Storulykkeforskriften. Dette gjaldt flere virksomheter på tvers av sektorene og DSB fikk lederansvaret for gruppen med tilsyn som påvirkes av forskriften; Arbeidstilsynet, Statens forurensingstilsyn, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, og Petroleumstilsynet. DSB skulle gjennom dette ansvaret sørge for at gjennomføringen av tilsyn hadde mest mulig lik praksis og rutiner når det gjaldt gjennomføring, rapportering, og oppfølging i etterkant av tilsynet. Selv om DSB gjennomførte koordineringen var det Justisdepartementet som hadde ansvaret og som førte tilsyn med samfunnssikkerhet- og

beredskapsarbeidet. Dette er hjemlet i kongelig resolusjon av 3.november 2000 *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene*, og av 24. juni 2005 *Instruks for DSBs koordinerende roller* (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003).

Den første tilsynsrunden med samtlige departementer (med unntak av Forsvarsdepartementet) ble gjennomført i perioden 2001 – 2007. Formålet med tilsynet var å sikre god kvalitet på planleggingen og sørge for en målrettet og effektiv bruk av ressursene til beredskapsformål. Det ble gjennomført tilsyn med Justisdepartementet i 2001/2002 og med Landbruksdepartementet i 2002.

Perioden fra 2003 - 2004

I 2004 ble det gjennomført tilsyn med tre departementer, og fra 2005 skulle det gjennomføres tilsyn i seks departementer per år. Utenriksdepartementet skulle ikke ha tilsyn før i 2006 og hadde altså ikke hatt tilsyn når flodbølgen rammet Sør-Asia og departementets beredskapsorganisasjon i 2004 (Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, 2005, s. 45).

I Stortingsmelding nr 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, og påfølgende innstilling nr 49 (2004-2005) *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, hadde noe av oppfølgingsarbeidet etter Sårbarhetsutvalget blitt lagt frem. Departementene ønsket nok en gang en sentral krisekoordineringsenhet, som ved kriser kunne bistå de departementene og etatene som var operative i beredskapsarbeidet. Regjeringen var fortsatt motvillig til å etablere en slik enhet og mente at ansvarsprinsippet, som betyr at etaten har det fulle og hele ansvar innenfor sin sektor, ville sørge for at beredskapen var fleksibel nok (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 16-17). Innenfor hver sektor var det de med mest kompetanse som kunne finne de beste løsningene og dessuten var departementene selv ansvarlig for å utarbeide planer og gjennomføre øvelser. Regjeringen spilte altså ballen tilbake til departementene og ønsket ikke å etablere noen egen kriseenhet. Isteden opprettet Regjeringen en kontaktgruppe som skulle fungere som departementenes arena for informasjonsutveksling slik at de kunne ta selvstendige avgjørelser om hvilke tiltak de ville iverksette (Forsvarskomiteen, 2004-2005). Regjeringens kriseinformasjonsenhet ble opprettet allerede i 1989 og skulle bistå med informasjonshåndtering ved større kriser og besto av informasjonssjefer fra ulike departement.

Denne enheten fungerte også som en støtte etter behov, men departementene måtte selv be om denne støtten. Det er altså to enheter i statsforvaltningen som behandler informasjon. Den ene behandler informasjon utenfra og inn til departementene som de kan bruke for å ta gode avgjørelser om tiltak innen eget departement, mens den andre skal behandle informasjon fra departementene og ut til publikum. Justisdepartementet ønsket at informasjonen om sikkerhet og beredskap skulle fremstå helhetlig og koordinert for både publikum og berørte parter, men med to informasjonsenheter med litt forskjellige oppgaver kunne dette ønsket fremstå vanskelig å etterleve. Informasjon og kommunikasjon er viktig når en krise oppstår og som forebyggende tiltak, men regjeringen ønsket også her å fastholde ansvarsprinsippet. Den som har ansvaret for saken har også ansvaret for å informere dem som har behov for denne informasjonen. Regjeringen mente å ha behandlet denne saken i St.meld.nr. nr.39 pkt. 11.3 (Forsvarskomiteen, 2004-2005, s. 46-52; Justis- og politidepartementet, 2004, s. 61-62)

I 2003 invaderte USA Irak. I tillegg var det flere selvmordsbombinger rundt om i verden dette året. Det var kanskje derfor naturlig at komiteene ønsket seg et større fokus på etterretning som forebyggende sikkerhetstiltak mot terroranslag. Fremskrittspartiet mente at det var for lite fokus på tiltak mot terroraksjoner i Norge, og berømmet Sårbarhetsutvalgets anbefalte tiltak innenfor dette området spesielt. De ønsket at Regjeringen skulle vurdere å iverksette noen av de organisatoriske anbefalingene fra Sårbarhetsutvalget blant annet samle sikkerhet og beredskap i ett departement og et koordineringsorgan for EOS-tjenestene.

Fremskrittspartiet mente at hovedtiltakene fra Sårbarhetsutvalget skulle implementeres. Videre påpekte komiteen den manglende koordineringen mellom EOS-tjenestene og ba Regjeringen om å komme tilbake med en evaluering av hvordan både sekretariatet og den rullende lederfunksjonen egentlig fungerte. Komiteene ba Regjeringen utrede en slik sentral krisehåndteringsenhet og rapportere dette tilbake til Stortinget (Forsvarskomiteen, 2004-2005).

Perioden fra 2004 - 2006

Innstilling 49 ble lagt frem 25.november 2004, den 26.desember 2004 rammet en rekke undersjøiske jordskjelv i Indiahavet. Rundt 4000 nordmenn befant seg i området og 84 nordmenn døde i katastrofen. Katastrofen viste norske myndigheter at beredskapen i departementene, og samordningen dem imellom, ikke var slik man hadde lagt til grunn i stortingsmeldingene og innstillingene som fulgte opp Sårbarhetsutvalgets anbefalinger.

Utenriksdepartementet var ansvarlig departement, men manglet relevante beredskapsplaner, varslet verken Helsedepartementet eller Justisdepartementet. De hadde ingen kunnskap og heller ingen oversikt over nordmenn i det rammede området eller hvordan dette skal håndteres i systemene. Savnede håndteres av UD før det overleveres til politiet med resultat at det blir kluss i listene og flere feilinformeres om både savnede og døde. Utenriksdepartementet manglet oversikt over omfanget av krisen, og fikk dermed ikke den helhetsforståelsen de trengte for å kunne skape en god tverrsektoriell samordning, og hadde mer enn nok med å håndtere publikum hjemme og via ambassaden i Bangkok forsøke å få kontroll på antall nordmenn som var involvert. Den 3.januar besluttet Regjeringen at Helse- og omsorgsdepartementet skulle overta koordineringsansvaret. Justisdepartementet hadde et særskilt ansvar for samordning og koordinering og ansvaret for å ta initiativ til samling og felles koordinering dersom de andre departementene ikke gjør dette. Likevel er det Helse- og omsorgsdepartementet som får denne oppgaven. Helse- og omsorgsdepartementet samlet alle berørte departement daglig fra 18.januar 2005 for å etablere felles situasjonsforståelse og for å drøfte nye tiltak og koordinere utførelsen. Den 14.januar 2005 ble det satt ned et utvalg som skulle evaluere det norske arbeidet med katastrofen, Reinås-utvalget. De fikk frist til å avgi sin rapport 20.april 2005 og fikk, som Sårbarhetsutvalget, svært dårlig tid på en omfattende og viktig oppgave (Helse- og omsorgsdepartementet, 2006).

Reinås-utvalgets rapport ga myndighetene drepande kritikk for håndteringen av flodbølge katastrofen og hevdet at håndteringen viste mangel på både plan, ledelse, trening og system (Dagsrevyen, 2004). Det var spesielt to forhold som fikk kritikk. Den dårlige kriseberedskapen i fagdepartementet og den dårlige samordningen mellom departementene som var berørt av krisen. Det var stor enighet under behandlingen av Stortingsmelding nr 37(2004-2005) som skulle følge opp evalueringsutvalget (Justis- og politidepartementet, 2005). Konsekvensen var opprettelsen av krisestøtteenheten underlagt Justisdepartementet og Regjeringens kriseråd under statsministerens kontor. DSB ble ikke direkte rammet av kritikken, men håndteringen av katastrofen får en indirekte virkning på DSB sitt fremtidige arbeid. Departementene ble mer bevisste på å at samfunnssikkerhet og beredskap måtte prioriteres, ingen ønsket å komme i samme situasjon som Utenriksdepartementet. DSB får stadfestet tilsynsfunksjonen og får, igjennom Stortingsmelding nr 37 (2004-2005), flere oppgaver etter katastrofen. DSB ble pålagt å utarbeide scenarier og planverk for hendelser i utlandet og videreutvikle det tverrsektorielle utdanningstilbudet for personell som bidrar i

internasjonalt arbeid. Av de nye oppgavene fulgte behovet for å skrive nasjonale sårbarhets- og beredskapsrapporter. Formålet med rapportene var å dokumentere status i beredskapsarbeidet, spre denne informasjonen til aktuelle beredskapsaktører og peke på nye sårbarheter som grunnlag for strategi og prioriteringer. Den første kom i 2005 (Justis- og politidepartementet, 2005).

Samarbeidet med den nyopprettede Krisestøtteenheten (KSE) ble viktig for å ivareta koordineringen av beredskapsarbeidet, for å ha oversikt over ressursene og for å nyttiggjøre seg erfaringer og tilrettelegge for øvelse og trening. DSB hadde støttet Statens informasjonstjenester og Statskonsult med å være forvaltningens kompetansesenter innenfor risiko- og krisekommunikasjon. Etter tsunamien ville Regjeringen at Justisdepartementet, med DSB, skulle overta informasjonsberedskap ansvaret. Ansvaret ble flyttet fra Moderniseringsdepartementet, hvor arbeidet i praksis hadde vært gjennomført av Statskonsult (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 35-37).

I stortingsmelding nr 37 (2004-2005) presiserte regjeringen at mange tiltak allerede var iverksatt. Hovedformålet med melding nr. 37 var å se tiltakene i lys av den nylig inntrufne katastrofen slik at man kunne forbedre den nasjonale krisehåndteringen (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 10-11). Viktige tiltak i meldingen var Stortingets ønske om en sentral krisehåndteringsenhet og evalueringen av Regjeringens kriseinformasjonsenhet (kriseinfo). Etableringen av et eget departement som anbefalt av Sårbarhetsutvalget ble også nevnt. Regjeringen bestemte seg for å opprette et kriseråd for Regjeringen, og en krisestøtteenhet som støttefunksjon for lederdepartementet. Utvelgelsen av lederdepartement skulle klargjøre ansvaret for krisestyring i det departementet som eide krisen. Så selv om Regjeringen poengterte at det var viktig med en felles overordnet struktur og var enig i evalueringens anbefaling om et helhetlig konsept for hvordan kriser håndteres av norske myndigheter, valgte de å forholde seg til prinsippene for krisehåndtering, før sentralisering og helhetlig ledelse. Ansvar-, likhet og nærhet var altså viktigere enn samordning.

Regjeringens kriseråd skulle bestå av faste medlemmer: Regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsrådene i Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og utenriksråden i utenriksdepartementet. Rådet kunne utvides med dertil egnet departementsråd eller andre aktuelle aktører utfra aktuell krise. Det viktige var at deltagere i rådet måtte ha fullmakter slik at beslutninger kunne tas uten mellomledd.

Regjeringens kriseråd skulle være et overordnet strategisk koordineringsorgan dersom krisen krevde omfattende koordinering. Altså; litt i henhold til Fremskrittspartiets forslag fra 2001 om et eget sikkerhet- og beredskapsdirektorat under statsministerens kontor (Justis- og politidepartementet, 2005).

Ved utvelgelsen av lederdepartement skulle ansvarsprinsippet gjelde og Regjeringen pekte på at dette hadde fungert godt ved tidligere kriser som hadde rammet landet som tilstrømningen av flyktninger fra Kosovo i 1999, utbruddet av munn- og klovsyken i Storbritannia i 2001 og, ikke minst, tiden etter 11.september angrepene i USA i 2001. Det departement som var best i stand til å håndtere krisen og krisens karakter skulle avgjøre hvilket departement som ble lederdepartement. Regjeringen mente det ville være opplagt hvilket departement som pekte seg ut som lederdepartement, men dersom det ikke skulle være det skulle Justisdepartementet ta rollen inntil videre. For å spare tid i en krisesituasjon mente Regjeringen at man måtte søke å avklare hvilket departement det var naturlig å gi lederrollen i ulike krisescenarier.

Lederrollen besto av å utarbeide situasjonsrapporter, identifisere tiltak og påse at de ble iverksatt innenfor egen sektor, og sørge for koordinert informasjon til publikum. Så altså ingen egentlige lederoppgaver, men et «fremst blant likemenn»-departement.

Fremskrittspartiet og Senterpartiet var ikke fornøyd med ordningen om at lederansvaret skulle skifte etter type krise og mente at dette var et lite egnet system. Ansvar et måtte plasseres under statsministerens kontor. Videre minnet disse to partiene igjen om Sårbarhetsutvalgets anbefaling om at ansvaret måtte plasseres et sted, og mente at statsministerens kontor var det riktige. De foreslo derfor at Kriserådets ledelse skulle samles under dette kontoret (Forsvarskomiteen, 2005).

Krisestøtteenheten skulle ha et døgnskcontinuerlig ansvar og ble lagt til Justisdepartementet. De skulle ha egne lokaler i tilknytning til regjeringskvartalet slik at disse lokalene kunne brukes av lederdepartement uten egne beredskaps rom. Enheten skulle være forberedt på å støtte departementene med blant annet råd, situasjonsrapporter, informasjonsbehandling beslutningsgrunnlag osv. og være fellesressurser som kunne bidra til at departementene fikk et oppdatert og likt situasjonsbilde. Denne enheten rokket ikke ved ansvarsprinsippet, men Justisdepartementet fikk et særlig ansvar for å understøtte de andre departementene i en krise. Så i tillegg til et samordnings- og koordineringsansvar fikk Justisdepartementet også et understøttelsesansvar (Forsvarskomiteen, 2005).

Perioden fra 2006 – 2008

I følge Bjørgum ble initiativet for en utredning tatt, eller i hvert fall ytret, etter at et utenlandsselskap ønsket å kjøpe opp Oslo kommunes eierandel i Hafslund. Dette kom frem under en spørretime på stortinget den 19.mai 2004. Justisminister Odd Einar Dørum svarte på et spørsmål om oppkjøpet og innvirkningen dette ville ha på kritisk infrastruktur, at forpliktelsene ville være de samme uavhengig av eierskap, men at Hafslundsaken hadde satt fokus på en viktig problemstilling som han som statsråd ville gjennomgå på en ordentlig måte (Bjørgum, 2010, s. 39-40).

I samme høring henviste Dørum til at problemstillingen rundt god beredskapspolitikk og forsyningssikkerhet i kraftsektoren også ble omhandlet i Stortingsmelding nr.39. I høringen lover Dørum å ta initiativ til å følge opp utfordringene rundt samfunnets kritiske infrastruktur aktivt (høringen fra stortinget). Tre måneder før Justisdepartementet legger frem St. meld.nr 39 (2003-2004) - *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*, leverer Nærings- og handelsdepartementet St.prp. nr. 41 (2003-2004) – *Utbygging og drift av Ormen Lange og anlegg og drift av Langeled m.v.* (Olje- og energidepartementet, 2004)

Ormen Lange-feltet var et gass- og kondensatfelt i Norskehavet og hadde Norges nest største gass forekomster. Gassen skulle føres i land i Møre- og Romsdal. Fra samme sted skulle et nytt rørledningssystem bygges ut og gå via en plattform i Nordsjøen til Sør-England – Langeled. Utbyggingen av Ormen Lange og Langeled var et omfattende prosjekt og frem til da en av de viktigste utbyggingene på norsk sokkel. Prosjektet ville øke norsk gasseksport betraktelig. Dette prosjektet satte hele samtidens diskusjoner om statlig- versus privateierskap i et viktig perspektiv og var linket til beredskapsarbeidet med oppmerksomheten rundt samfunnskritisk infrastruktur og kan ha vært bidragsyter til at nettopp dette fikk såpass mye oppmerksomhet i denne perioden (Olje- og energidepartementet, 2004).

Statseierskapsutvalget la også frem sin rapport om hvordan staten burde forholde seg til privatiseringstrenden i verden før høringen på Stortinget i mai, som Bjørgum referere til. Utredningen som hadde vurdert et mindre og bedre statlig eierskap innebar ikke særlige endringer, men bidro til diskusjon rundt statlig eierskap (Dagens Perspektiv, 2004; NOU 2004: 7, 2004).

I 2004 oppdaterer også OECD sine Corporate Governance (eller eierstyring og selskapsledelse)-prinsipper, etter at de først ble lansert i 1999. Prinsippene oppdateres fordi samfunnet i økende grad blir avhengig av private aktører for å sikre pensjoner og private formuer og dette får innvirkning på statlig kontroll (Organisation for Economic Co-operation Development, 2004). Privatiseringsbølgens ringvirkninger gjør at også den norske staten må få kontroll på kritisk infrastruktur både med tanke på sikre forsyning til befolkningen, statlig kontroll med viktige anlegg og ikke minst for å sikre seg mot å uhell og påvirkning på miljø og befolkning. Et eksempel på dette var diskusjonen som fulgte etter Nokas-ranet. Ranet ble gjennomført på Domkirkeplassen i Stavanger 5. april 2004 rett før Nokas var planlagt å flytte til nye lokaler på Frøystad. Denne tomten lå like ved en barnehage og det ble i etterkant av hendelsen diskutert hvorvidt dette var klokt eller ikke og bidro til debatt om hva man skulle ta hensyn til med tanke på plassering av samfunnskritisk infrastruktur (SINTEF, 2004).

Infrastrukturutvalget settes ned og har stort fokus på tiltakene Sårbarhetsutvalget anbefalte. Utvalget fremhever viktigheten av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, men hadde langt fra så kontroversielle anbefalinger som Sårbarhetsutvalget. Anbefalingene fra infrastrukturutvalget var heller ikke så tydelige som Sårbarhetsutvalgets. Mange av forslagene bygget på det Sårbarhetsutvalget hadde foreslått noen år tidligere (Universitetet i Stavanger, 2006). Det viktigste bidraget var kanskje at de definerte hva man mente med samfunnskritisk infrastruktur (Björgum, 2010).

Universitetet i Stavanger som var en av høringsinstansene mente at de hadde tatt for lite hensyn til BAS-serien fra FFI og at anbefalingene utvalget kom med generelt var for lite basert på forskning (Universitetet i Stavanger, 2006). De viktigste anbefalingene var en sektorovergripende lov om beredskap og en ytterligere tydeliggjøring av Justisdepartementet samordningsrolle. Utvalget mente at Justisdepartementet på lang vei var blitt det innenriksdepartementet som Willoch etterlyste gjennom alle de oppgavene Justisdepartementet var pålagt. Likevel anbefalte de at Justisdepartementets rolle skulle tydeliggjøres ytterligere, men dette var gammelt nytt og egentlig en tilpasning. Oppgavene var allerede gitt Justisdepartementet i St.meld.nr. 39 (2003-2004) - *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid* (Justis- og politidepartementet, 2004).

Infrastrukturutvalget mente at en lov om beredskap skulle være utfyllende til den allerede eksisterende sikkerhetsloven fra 1998. Den sektorovergripende loven skulle omhandle

definisjoner av sentrale begreper, plikten til å gjennomføre jevnlig risiko- og sårbarhetsanalyser, krav til ytelser av varer og tjenester under kriser, plikt til å utarbeide beredskapsplaner, krav til samarbeid og informasjonsdeling mellom det private og offentlige, regulere tilsynsmyndigheten og reaksjonsmidler ved manglende etterfølgelse. Utvalget mente det var viktig med en slik lov for å regulere virksomhetenes ansvar for kritisk infrastruktur og sikre rikets sikkerhet (Bjørgum 2010 s.52). Stoltenberg II-regjeringen hadde imidlertid i sin Soria-Moria erklæring sagt at de ville foreta en gjennomgang av Beredskapsloven og utvalget antok derfor at det ville nedsettes et utvalg til å se nærmere på en slik type sektorovergripende lov (NOU 2006: 6, 2006). Dette skjedde ikke. Lovforslaget var ikke en av anbefalingene som ble fulgt opp. Likevel fikk den eksisterende sikkerhetsloven et større fokus og dette fikk ringvirkninger til at også de hemmelige tjenestene fikk mer oppmerksomhet.

Etter at Infrastrukturutvalget leverer sin rapport i april 2006, skjer det flere ting før den påfølgende stortingsmeldingen kommer i mai året etter. DSB gjennomfører øvelse Oslo som avdekker mange mangler ved beredskapssystemet og krisehåndteringen. Om samordningen på strategisk nivå skrev DSB i sin evalueringsrapport at lederdepartementets og Krisestøtteenhetens rolle var uklare (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2007).

Justisdepartementet påbegynte den andre tilsynsrunden med departementene høsten 2007 og oppfølgingen skulle i større grad tilpasses det enkelte departements utfordringer ved å følge opp forbedringspunktene fra tilsynsrunde én, med statusrapportene Justisdepartementet kan hente inn annet hvert år. Disse hjemles i Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene, og gjennom oppfølgingssamtalene Justisdepartementet hadde med hvert enkelt departement ett år etter gjennomført tilsyn. Dette regimet skulle gi god oversikt over hvilke departementer som hadde utfordringer som ville danne grunnlag for neste tilsynsrunde. Justisdepartementet la opp til at det enkelte departement ville bli gjenstand for tilsyn hvert tredje år. NSM gjennomførte tilsyn med departementene knyttet til ivaretagelse av sikkerhetsloven. Justisdepartementets og NSMs tilsyn skulle i henhold til sikkerhetsloven være samordnet (Justis- og politidepartementet, 2008, s. 15-16).

Før Stortingsmelding 22 (2007- 2008) var ferdigstilt leverte Riksrevisjonen en rapport, *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og politidepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet* (Riksrevisjonen, 2005). Rapporten kritiserte Justisdepartementet for at de

ikke tok samordningsrollen på tilstrekkelig alvor og at verken tilsyn eller dialog med øvrige departementer og etater ble godt nok ivaretatt. Så selv etter at DSB hadde påpekt de samme tingene i sin evalueringsrapport i 2006, var det altså ingen endring i samordningsrollen da Riksrevisjonens rapporten ble levert Stortinget i januar 2008. Riksrevisjonens konklusjon var at Justisdepartementet ikke hadde en aktiv rolle i beredskapsarbeidet og de anmodet derfor om at stortingsmeldingen måtte klargjøre dette ansvaret. Bjørgum skriver i sin masteroppgave at regjeringsbytte mellom Bondevik II og Stoltenberg II hadde stor betydning for oppfølgingen av Infrastrukturutvalgets anbefalinger, og for det videre arbeidet med stortingsmeldingen. Dette fordi den nye Justisministeren Knut Storberget ikke ga kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner den oppmerksomheten han burde. Stortingsmeldingen fulgte i begrenset grad opp anbefalingene som utvalget kom med. Bjørgums oppgave viser tydelig at stortingsmeldingen først og fremst følger opp en tydeliggjøring av JDs samordningsansvar, men at dette skal følges opp innenfor den enkelte sektor og ikke tverrsektorielt slik Infrastrukturutvalget ønsket det. JD skulle altså tilse at planverk ble utarbeidet og øvet. Departementenes samordningsråd ble etablert og kriseplanleggingen skulle baseres på et godt kunnskapsgrunnlag. Dette er selvfølgeligheter, men likevel ble det ikke gitt noen føringer for hvordan man skulle utnytte de hemmelige tjenestene bedre slik utvalget egentlig anbefaler at JD burde gjøre (Bjørgum, 2010, s. 75).

I Stortingsmelding 22 ble det viktig for JD å svare på kritikken fra Riksrevisjonen og klargjøre sin rolle som samordningsansvarlig departement. JD skulle ta større ansvar for å avklare ansvarsforhold og for at de sektorbaserte sårbarhet-, trussel- og risikovurderingene skulle danne et felles planleggingsgrunnlag. Meldingen tydeliggjør imidlertid også forventningen til at departementene planlegger og hadde god oversikt over sårbarheter og risiko innenfor sine egne sektorer. Justisdepartementet tydeliggjorde sin egen rolle og forventninger til departementene i meldingen. DSB fikk i oppgave å etterse at forventningene ble etterfulgt (Justis- og politidepartementet, 2008).

Infrastrukturutvalget hadde fokus på samarbeidet mellom offentlig og privat sektor, og på informasjonsutveksling og gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser spesielt. De hemmelige tjeneste var en naturlig bidragsyter til denne oppgaven. Både fordi NSM allerede var tildelt oppgaven om å ivareta forebyggende sikkerhet for begge sektorer, men også fordi informasjon er essensielt for å kunne gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser på en god måte. Riktignok fremhevet Infrastrukturutvalget PST, NSM og DSB. NSM fordi de hadde det

overordnede ansvaret for forebyggende sikkerhet, PST fordi de satt med trussel analysene og DSB fordi det var i praksis de som håndterte samordningsrollen for Justisdepartementet, men av dette følger det naturlig at også etterretningstjenesten måtte bidra.

De organisatoriske anbefalingene var mange og dette kapittelet har konsentrerer seg om hovedanbefalingen om et nytt departement. Det nye departementet la grunnlaget for mange av de andre anbefalingene som sårbarhetsutvalget la frem og det er derfor interessant å se at det var motstand mot å opprette et nytt departement og at man heller valgte andre løsninger i et forsøk på å oppnå samme resultat.

4 Hvordan gikk det med de anbefalte forslagene innenfor IKT-sektoren?

Dette kapittelet tar for seg utviklingen av IKT-sektoren i perioden 2000–2008 i lys av Sårbarhetsutvalgets anbefalinger. Kapittelets hensikt er å vise hvilke endringer som ble gjennomført i den aktuelle perioden, med særlig vekt på hovedanbefalingen om en nasjonal IKT-strategi og – som ledd i denne – et felles senter for Informasjonssikkerhet.

Gjennomgangen vil vise at de foreslåtte tiltakene ble gjennomført, og at mange av dem allerede var påbegynt før utvalgets innstilling forelå. Det kan således synes som om det var betydelig lettere å gjennomføre endringer i IKT-sektoren enn i den overordnede beredskapsorganiseringen. IKT og kraftforsyning er tett knyttet sammen, men avgrensningssyn har gjort det nødvendig å konsentrere seg om det første.

Samfunnets utvikling mot en stadig økende avhengighet av IKT og kraftforsyning var blant Sårbarhetsutvalgets hovedbekymringer, men i motsetning til det som var tilfelle med de organisatoriske anbefalingene, var det allerede tatt en rekke initiativer innenfor disse sektorene. Dette hadde blant annet sammenheng med den såkalte år 2000-problematikken, som handlet om frykten for at dataprogrammer verden over kunne bryte sammen ved overgangen fra 1999 til 2000. For å spare plass i eldre datamaskiner og databrikker var mange systemer programmert med en tidsregning som bare tok med de siste to sifrene i det firesifrede årstallet. Dermed fryktet mange at systemene ville kollapse da klokken skulle gå fra 99 til 00, fordi 00 var et lavere tall enn 99. Det ble jobbet på spreng på alle nivåer både i det offentlige og i det private næringsliv for å hindre kaos 1.nyttårsdag 2000, men overgangen gikk fint og ingenting hendte. Likevel hadde man gjennom denne hendelsen, som senere ble definert som en ikke-hendelse, fått innsikt i farene ved samfunnets avhengighet av IKT. Myndighetene mente derfor det var viktig å få en oversikt over hvilken risiko denne sårbarheten utgjorde, og det ble satt ned flere prosjekter som skulle se på IKT-sårbarheten i samfunnet (Røise, 2018). Som nevnt flere ganger tidligere, var det en økende avhengighet av IKT-systemer i samfunnet. Dette stilte høyere krav til kritisk infrastruktur, som selv var avhengig av IKT-systemene

Allerede pågående prosesser

Et av miljøene som jobbet med temaet IT- sårbarhet og informasjonssikkerhet i Norge, var Computer Emergency Response Team (CERT), som var etablert under UNINETT⁸ og knyttet til en del av forsknings- og universitetsmiljøene (Nærings- og fiskeridepartementet, 2001). CERT var et internasjonalt system for hendelsesrapportering, og systemet skulle sikre bedre internettsikkerhet og sørge for å motta og behandle alle sikkerhetsspørsmål. UNINETT CERT ble finansiert gjennom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet med det formål å bedre internettsikkerheten blant medlemmene og ivareta behovet for et meldepunkt for sikkerhetsspørsmål.

Behovet for et nasjonalt senter for hendelsesrapportering ble avdekket av et operasjonelt prøveprosjekt, Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI), som ble organisert av EOS-tjenestene i samarbeid med offentlige og private virksomheter som hadde erfaring fra å beskytte datanettverk. Hensikten med prøveprosjektet var å skaffe seg kunnskap om trusselen mot digital infrastruktur. VDI skulle varsle om innbrudd i systemene, slik at hendelsene kunne anmeldes til politiet. VDI driftet også et nasjonalt nettverk av sensorer som identifiserte innbrudd via internett. Prosjektet var etablert allerede i 2000, og gikk frem til 2002, da det ble underlagt NSM. Dermed ble det lagt godt til rette for offentlig-privat samarbeid (Nærings- og fiskeridepartementet, 2001; Paulsberg, 2007, s. 20).

Erfaringene fra VDI-prosjektet dannet senere grunnlaget for etableringen av et nasjonalt senter for håndtering av angrep på infrastruktur og mot informasjonen i systemene NorCERT. NorCERT ble først etablert som en utvidelse av VDI-prosjektet og som en prøveordning på en nasjonalt koordineringsfunksjon under NSM i 2004. ordningen ble fast i 2006, og fra da av var NSM NorCERT Norges nasjonale senter for håndtering av alvorlige datatrusler mot kritisk infrastruktur og informasjon. Norge fikk med denne samlokaliseringen muligheten til å intensivere arbeidet med å forsterke IKT-sikrings tiltakene i alle sektorer.

⁸ Uninett ble stiftet som eget selskap i 1993. Etablert som forskningsprosjekt i 1976 av de fire universitetene og andre forskningsmiljøer. I 1987 ble Uninett en driftsorganisasjon for det akademiske datanettet i Norge og overtok ansvaret for .no-domenet

Den norske nasjonale strategien for informasjonssikkerhet

Den første norske nasjonale strategien for informasjonssikkerhet ble offentliggjort 8. juli 2003, med et perspektiv på to–tre år. Strategien bygget på OECDs retningslinjer og ga sammen med sikkerhetsloven fra 1998 og Stortingsmelding 47 (2000-2001) et bilde av hvordan Norge hadde tenkt å håndtere sikkerhet og sårbarhet i informasjonssystemene (Gulichsen, Hoff, Sørli, Hagen & Nystuen, 2003, s. 14). Arbeidet med å utarbeide en nasjonal strategi for informasjonssikkerhet startet våren 2002 og var i gang før selve fremleggelsen av Stortingsmelding 17 (2001-2002). Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet hadde allerede tatt initiativ til å utarbeide en strategi for Norge i desember 2001. Samtidig ble det parallelt med Sårbarhetsutvalget iverksatt en utredning *Samfunnets sårbarhet som følge av avhengigheten av IT*, som ble lagt frem i 2000 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2001; Nærings- og handelsdepartementet, 2000). I tillegg til Sårbarhetsutvalgets anbefalinger ble forprosjektet for SIS og utredningen av IT-sårbarhet i samfunnet tatt med som grunnlag for det videre arbeidet (De Brisis, 2003).

Strategiarbeidet ble organisert som et prosjekt under Nærings- og handelsdepartementets ledelse, og allerede i løpet av 2002 forelå et grunnlagsdokument. Dokumentet ble sendt på høring med frist 25. november 2002. Forsvarsdepartementet var imidlertid ikke fornøyd med grunnlaget. Departementet mente at den foreslåtte strategien ikke hadde den dybden og helhetstilnærmingen som var nødvendig for å møte samtidens trusler. Forsvarsdepartementet påpekte også at strategien la for stor vekt på hvordan næringslivet og privatpersoner brukte IKT-systemer, og at den var for tynn når det kom til den nasjonale IKT-sikkerheten.

Strategien skulle sørge for en helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet og være grunnlag for fremtidige politiske beslutninger. Det var derfor avgjørende at strategien i tilstrekkelig grad tok innover seg fremtidige trusler fra aktører som hadde både evne og vilje til å ramme kritiske datasystemer. Forsvarsdepartementet mente at strategien måtte videreutvikles, og at de, som den største virksomheten i landet på IKT-sikkerhet, og NSM måtte representeres i det videre arbeidet (Forsvarsdepartementet, 2002).

OECDs retningslinjer ble vedtatt og lagt frem som anbefaling for medlemslandene, 25. juli 2002. Retningslinjene fra OECD la vekt på viktigheten av å bygge en god sikkerhetskultur i hele samfunnet. Videre var formålet med retningslinjene å skape større tillit mellom aktørene, utarbeide felles referanserammer, fremme samarbeid om og prioritering av sikkerhet blant

aktørene. OECD hadde utarbeidet ni prinsipper som medlemslandene skulle arbeide etter. De skulle være bevisst på behovet for å sikre informasjonssystemene. Aktørene måtte forstå ansvaret de hadde for å trygge sikker håndtering både av systemene og informasjonene i dem. For å unngå spredning var raske reaksjoner en forutsetning dersom hendelser oppsto. Samtidig var det viktig å respektere legitime interesser, og sikkerheten måtte være i tråd med demokratiske verdier. OECD mente at risikovurderinger måtte gjennomføres på et så bredt grunnlag som mulig for å oppdage trusler og nye sårbarheter. Nye trusler og sårbarhetsfaktorer ble stadig oppdaget, og det var derfor viktig at det ble foretatt løpende vurderinger av systemene, og at sikkerhet var integrert i systemer og nettverk. Det siste var nødvendig for å få til en helhetlig sikkerhetsadministrasjon. Disse ni prinsippene anbefalte OECD at medlemslandene skulle bruke som utgangspunkt for samarbeid både nasjonalt og internasjonalt, og som grunnlag for å etablere egne rutiner og prosedyrer. De nasjonale resultatene måtte videre gjøres kjent for både offentlig og privat sektor og deretter gjennomgås hvert femte år for å sikre at retningslinjene hele tiden var i takt med den teknologiske utviklingen (Organisation for Economic Co-operation Development, 2002).

Den norske strategien skulle sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet, og samtidig legge til rette for og synliggjøre behovet for bedre koordinering mellom aktørene som jobbet med informasjonssikkerhet. Synliggjøring ville øke bevisstheten og kompetansen innenfor dette fagfeltet i hele befolkningen, noe som i sin tur ville redusere sårbarheten. I tillegg skulle strategien bidra til verdiskapning for Norge gjennom effektivisering og økt bruk av elektroniske tjenester i alle sektorer. Strategien hadde fire hovedmål:

- robusthet: systemene skulle være motstandsdyktige i seg selv, men også sikres mot skadevirkninger av truslene de kunne utsettes for
- sikkerhetskultur: IT-sikkerhets var sentralt i bruk, utvikling og utveksling av informasjonssystemer i Norge.
- elektronisk signatur: skulle være tilgjengelig for alle og da måtte både autentisering og i sikker overføring av sensitiv informasjon på plass.
- utvikle lovgivningen: regelverk og lovverk skulle både håndheves og videreutvikles

Arbeidet med strategien avdekket noen utfordringer med å sikre den kritiske infrastrukturen, øke kompetansen og kunnskapsnivået og sørge for et oppdatert regelverk (De Brisis, 2003). FFIs komparative studie konkluderte med at Norges strategi hadde langt igjen for å innfri målsetningen om en helhetlig tilnærming. Sikkerhetsloven skulle dekke de militære informasjonssystemene og informasjonen i dem, mens strategien omhandlet hvordan aktørene i stort skulle forholde seg til systemene og informasjonen. Med en stadig økende utvikling av nettverk antok FFI at skillet mellom militære og sivile systemer ville viskes ut, og at den nasjonale strategien var uklar når det gjaldt prioriteringen av informasjon og hvem som var ansvarlig for hva (Gulichsen et al., 2003, s. 12-14)

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

NSM var en definert del av den nasjonale IKT-satsningen og fikk i Stortingsmelding 17 (2001-2002) et ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste etter sikkerhetsloven av 1998, både i Forsvaret og i det sivile samfunnet. Forsvarets overkommando/sikkerhetsstaben var lagt ned i henhold til planen, og NSM ble etablert som et eget direktorat under Forsvarsdepartementet. Opprettelsen var en konsekvens av at Forsvarsdepartementet var tildelt forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven. Forsvarsdepartementet hadde etablert Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA), som skulle ta seg av de særegne militære sikkerhetssakene. Det var også viktig for regjeringen å opprettholde fagmiljøet innenfor IKT-sikkerhet.

NSM skulle ha den helhetlige oversikten over arbeidet og koordinere resursene, og hadde i tillegg fått et sertifiseringsansvar for både IKT-systemer og IKT-produkter, men dette var ikke ferdig etablert før i 2003. Ansvaret var i henhold til stortingets innstilling noen år tidligere, men i tillegg hadde NSM fått noen oppgaver som ikke fulgte av sikkerhetsloven. De skulle være sertifiseringsmyndighet for produkter og systemer med tanke på IT-sikkerhet, og fikk varslingsansvaret ved eventuelle angrep på den digitale infrastrukturen. Det var et behov for å sikre og skape trygghet rundt anskaffelser av IKT-utstyr og programvare. NSM fikk dermed ansvaret for informasjons- og objektsikkerhet, personellsikkerhet og sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Da NSM var etablert i 2003, begynte de å gi ut en årlig rapport om risikobildet. Disse rapportene bidro til å samle IKT-miljøet og etablere en felles referanseramme for arbeidet. Fram til OECD presenterte sine retningslinjer i 2002 handlet IKT-sikkerhetsarbeidet i stor grad om materiell og utstyr, få datamaskiner og programvare til å spille på lag, og om hvordan

man skulle håndtere sammenkoblinger av – og mellom – forskjellige nettverk. IKT-sikkerhet handlet imidlertid om mer enn *hardware*, og for å lykkes måtte menneskene som brukte og jobbet med systemene også ha den riktige holdningen og organiseringen. Etter 2002 handlet IKT-sikkerheten i større grad om å bygge sikkerhetskultur i samfunnet. Forskere ved NTNU undersøkte dette, og fant at instruksjoner og regelverk i liten grad bidro til økt kvalitet på arbeidet, men at økt fokus på sikkerhetskultur var viktig for å øke forståelsen og dermed også kvaliteten på arbeidet som ble utført. NTNU og NSM ville se nærmere på det menneskelige aspektet ved informasjonssikkerhet, og arbeidet videre med dette temaet i tiden frem til 2005. Konklusjonen var at informasjonssikkerhet i praksis var komplekst, og at sikkerhet i stor grad ble påvirket av menneskelige og organisatoriske faktorer (Nordby & Hansen, 2005). På bakgrunn av forskningen utarbeidet forskerne ved NTNU, i samarbeid med NSM, et verktøy som kunne si noe om sikkerhetskulturen i virksomheten. Dette ble anbefalt for alle som jobbet med sensitiv informasjon (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2006, s. 7-9).

SjekkIT-Informasjonssikkerhet ble utarbeidet som en metode for å kartlegge kunnskaper og holdninger hos enkeltpersoner og grupper innenfor en virksomhet, for å kartlegge sikkerhetskultur. Metoden var en videreutvikling av et arbeid som oljeselskapet Shell hadde iverksatt i 1986, hvor de ønsket å finne ut mer om årsakene til uønskede hendelser. De hadde sett på sammenhengene mellom organisasjonskultur, adferd og hendelser, og utarbeidet med bakgrunn i dette en metode som de kalte *Hearts and Minds*. Ved bruk av dette verktøyet hadde Shell siden 1986 oppnådd en dramatisk reduksjon i antallet uønskede hendelser. NTNU-forskerne tok utgangspunkt i Shells arbeid, og videreutviklet metoden frem til våren 2005. Metoden bestod dels av et spørreskjema, og dels av retningslinjer for hvordan man skulle følge opp resultatene etterpå for å bedre sikkerhetskulturen (Nordby & Hansen, 2005, s. 1-3).

Norge ble medlem av *The Common Criteria for Information Technology Security Evaluation* (CC), og ble gjennom dette medlemskapet tilsluttet *Arrangement on the Recognition of Common Criteria Certificate in the fields of Information Technology Security* (ARCC). Dette medlemskapet, samarbeidet og avtalen hadde til hensikt å lage en felles standard for å sikre anskaffelser av IKT-utstyr. Norge var representert gjennom NSM og undertegnet avtalen (Justis- og politidepartementet, 2001-2002, s. 36; The Common Criteria, 2000). Dette var ikke den eneste avtalen som kom i stand i dette tidsrommet.

Europarådet utviklet også en bindende avtale for å møte den økende bekymringen over manglende tiltak mot datakriminalitet. Avtalen skulle sørge for et internasjonalt samarbeid i Europa, *Convention on Cybercrime*. Dette var en multilateral avtale som la opp til internasjonalt samarbeid for å utvikle felles lovverk mot kriminalitet på Internett og andre nettverk og systemer. Formålet med avtalen var utvidede etterforskningsmuligheter, flere muligheter til å avlytte datatrafikk og et mer effektivt samarbeid mellom medlemslandene. Gjennom avtalen fikk landene også mulighet til å ta vare på bevismateriale og ta beslag i utstyr. I løpet av 2002 hadde 33 land signert avtalen, deriblant Norge (NTB, 2001a; Weber, 2003, s. 428-430). Samtidig ble det i Norge besluttet å opprette et eget senter for ØKOKRIMs datakrimteam.⁹ Dette skulle være med på å styrke beredskapen på datakriminalitetsfeltet både når det gjaldt etterforskning og innsamling og utnyttelse av digitale bevis (NTB, 2001b). ØKOKRIMs datakrimsenter skulle samarbeide tett med Senter for informasjonssikkerhet (SIS), som var under planlegging. SIS ville se på omfanget av eventuelle angrep på systemer og informasjon. Dersom de fant noe kriminelt ville denne informasjonen kunne sendes til politiet slik at de kunne følge opp saken. (Nærings- og fiskeridepartementet, 2001).

Senter for informasjonssikkerhet

Senter for informasjonssikkerhet (SIS) var en av de vesentligste tiltakene som inngikk i strategien utvalget anbefalte. Senteret var en forutsetning for at resten av strategien skulle falle på plass, og ble opprettet som et treårig prøveprosjekt fra 1. april 2002 (Leraand, 2018). I tillegg til mange av departementene var UNINETT og Institutt for telematikk ved NTNU representert i prosjektet, og under høringen i Stortinget fikk opprettelsen av senteret bred støtte som ledd i å få på plass en felles strategi for å redusere samfunnets sårbarhet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2001). Arbeidsgruppen som jobbet med forprosjektet, mente at senteret skulle ha følgende oppgaver:

- Å fremskaffe et helhetlig bilde av truslene mot norske IKT-systemer
- Formidle informasjon, kompetanse og kunnskap om trusler og mottiltak
- Ha kontakt og samarbeid med tilsvarende organisasjoner i andre land

⁹ ØKOKRIM ble opprettet allerede i 1989 og er et riksdekkende etterforsknings- og påtaleorgan for økonomisk- og miljøkriminalitet. Enheten er underlagt riksadvokaten, men organisasjon bestemmes av Justis- og politidepartementet (Påtaleinstruksen, 1985; ØKOKRIM, 2019).

Ved opprettelsen ble det lagt særlig vekt på å foreta en helhetlig trusselvurdering, slik at man hadde en forutsetning for å utvikle nødvendige tiltak (Nærings- og fiskeridepartementet, 2001). Senteret skulle være selvstendig og bygge gode forbindelser mellom offentlige og private virksomheter. Det var viktig med åpenhet og informasjonsutveksling for å få til en solid IKT-infrastruktur, og for at senteret skulle bli det ressurs- og kompetanseknutepunktet som lå til grunn for at den nasjonale strategien skulle lykkes bedre (Justis- og politidepartementet, 2001-2002).

Innlandet hadde lenge hatt et fagmiljø innenfor informasjonssikkerhet. I denne regionen lå Jørstadmoen leir, som hadde ansvaret for Forsvarets utdanning av sambandsbefal og ingeniører. Jørstadmoen hadde helt siden 2. verdenskrig vært involvert i saker som omhandlet informasjonssikkerhet. Telenor hadde flyttet mange av sine spesialistfunksjoner innenfor blant annet sikkerhet til Lillehammer allerede på 1980-tallet, og i 2001 ble det identifisert 40 ulike aktører med fokus på informasjonssikkerhet. Disse dannet etterhvert et nettverk som i 2003 fikk navnet *Bluelight*. Nettverket skal ha blitt til fordi man ønsket å få på plass et masterstudium i informasjonssikkerhet. Personer innenfor Thales-, Telenor og Jørstadmoen-miljøet hadde diskutert muligheten for å bygge opp et miljø innenfor informasjonssikkerhet i Innlandet. De startet en forstudie i 2001, etter at Innovasjon Norge hadde begynt å se på informasjonssikkerhet som interessant. Forstudien gikk over til et forprosjekt som varte frem til 2002, og det ble raskt enighet om å få til et masterstudium innenfor temaet. Studieplanen ble bestemt våren 2002, og samarbeidet ble utviklet videre da prosjektet ble knyttet til Innovasjon Norges ARENA-program¹⁰ sommeren 2002 (Forskningsrådet et al., 2019).

I 2004 vedtok regjeringens innovasjonsutvalg mandat for *Innlandet 2010*, som var et av regjeringens innovasjonsprosjekter. Innlandet 2010 skulle øke regionens betydning både nasjonalt og internasjonalt, og bli et kraftsenter innenfor seks utvalgte sektorer, hvorav informasjonssikkerhet var et av disse satsningsområdene (Innlandet 2010, 2005). Da prøveprosjektet for SIS utløp, besluttet Moderniseringsdepartementet at senteret skulle etableres permanent. Senteret som hadde holdt til i Trondheim fra starten, ble derfor reetablert på Gjøvik som NorSIS fra 1. januar 2006. Gjøvik ble med dette såkalt norsk hovedstad for informasjonssikkerhet. Det var flere organisasjoner og steder som ble vurdert, blant annet

¹⁰ «Arena er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet og forvaltes på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.» (Forskningsrådet, SIVA & Innovasjon Norge, 2019)

SINTEF i Trondheim, som hadde vært med å utforme senteret fra starten. NSM på Kolsås og Post- og teletilsynet ble også vurdert som egnede fagmiljøer (Leraand, 2018).

Det femte BAS prosjektet la frem sine funn i 2004. Temaet var nettopp IKT-sårbarhet. Prosjektet var et samarbeid mellom flere miljøer innenfor forskning, akademia, offentlige og private virksomheter og myndighetene. I motsetning til de andre BAS-prosjektene som hadde lagt frem konkrete forslag til sårbarhetsreduserende tiltak, ble BAS 5 en annen type prosjekt. Fordi teknologien innenfor faget utviklet seg så raskt, ville konkrete tiltak allerede være utdaterte før prosjektet ble ferdig. FFI valgte derfor å utvikle en metode for å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) som kunne brukes på alle kritiske samfunnsfunksjoner, inkludert IKT. ROS-analysen var tenkt brukt som et verktøy for å håndtere risiko, og gjorde det mulig å rangere hendelser ut fra sannsynlighet og alvorlighetsgrad. Dermed ville det være mulig å prioritere tiltak i det videre sikkerhetsarbeidet. BAS 5 gjennomførte ROS-analyser på IKT-systemer hos flere store virksomheter innenfor blant annet kraftforsyning, og gjorde en egen analyse av sårbarheter på internett. Prosjektet ferdigstilte rapporten sin i 2007, og hadde da en god metode for å vurdere sårbarheter i IKT-systemene og hvilke mottiltak som ville være mest effektive. BAS 5 var nytenkende, økte forståelsen for et komplisert saksområde, og viste at risiko kan fortone seg forskjellig fra sektor til sektor (Endregard et al., 2016).

I mai 2004 ble Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS) etablert. Dette utvalget ble ledet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. KIS skulle være et tversektorielt koordineringsorgan for alle som hadde ansvar for regelverk eller tilsyn innen IKT-sikkerhet (Justis- og politidepartementet, 2008, s. 41-42).

Infrastrukturutvalget

Infrastrukturutvalget ble oppnevnt i oktober 2004. Mandat gikk ut på å vurdere hvordan rikets sikkerhet kunne ivaretas overfor aktører som ikke var offentlige, og skulle omhandle alle typer systemer, installasjoner og virksomheter. Utvalget skulle kartlegge hvilke muligheter man hadde for å ivareta sikkerheten når offentlige virksomheter ble private, og de skulle vurdere hvilken infrastruktur staten måtte eie selv. Det var bekymring for at staten skulle miste kontroll over viktig infrastruktur, slik at kritiske varer og tjenester ikke ble levert og dermed heller ikke kunne sikre befolkningen. Bekymringen for økt privatisering av virksomheter med stor betydning for beredskapen var gjeldende over hele Europa, og dette

kan ha bidratt både til selve etableringen av Infrastrukturutvalget og oppfølgingen av anbefalingene (Bjørgum, 2010, s. 47).

Infrastrukturutvalget tok utgangspunkt i Sårbarhetsutvalgets arbeid, og anbefalte flere tiltak som bygget videre på de allerede foreslåtte tiltakene. Utredningen var naturlig nok konsentrert om infrastruktur, og utredningen hadde derfor et gjennomgående tverrsektorielt fokus. Utover en klar ansvarsfordeling listet utvalget opp hvilke virkemidler det anså som gode for å sikre kritisk infrastruktur. Det anbefalte at sikkerhetsloven ble endret for å legge til rette for nødvendig objektsikkerhet. Sikkerhetsloven ble av Riksrevisjonen kritisert for å være for overfladisk, og det ble påpekt at flere forskrifter manglet. Arbeidet med loven og en forskrift vedrørende objektsikkerhet ble tatt opp igjen etter at utvalget hadde lagt frem sin innstilling. Utvalget argumenterte for at det ved omstilling av offentlige virksomheter måtte tas spesielt hensyn til sikkerhet og beredskap, og la frem en liste som de anbefalte ble fulgt ved slike prosesser. Offentlig eierskap måtte den enkelte sektor vurdere, men utvalget anbefalte at infrastruktur som var av kritisk betydning, burde være under statens eierskap. Utvalget ønsket å utvide FFIs mandat til også å gjelde sivil sektor. Det ville gi FFI en mer forutsigbar finansieringsmodell og dermed mer kontinuitet i forskningen. Utvalget anbefalte også et forskningsprogram som skulle se på den gjensidige avhengigheten mellom IKT og kraftforsyning som FFI hadde avdekket i samtlige av BAS-prosjektene sine (Paulsberg, 2007, s. 24-36).

Forskningsprogrammet SAMRISK ble anbefalt opprettet i 2005 av Norges Forskningsråd, men ble ikke etablert før i 2006. Sårbarhetsutvalget hadde i sin tid anbefalt et tverrfaglig forskningsprogram om samfunnssikkerhet, og tatt til orde for at ansvaret for iverksettingen skulle legges til Forskningsrådet (NOU 2000: 24, 2000, s. 218; NOU 2006: 6, 2006, s. 173).

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse av IT-sikkerheten som ble overlevert Stortinget i november 2005, var det flere mangler ved det norske IT-sikkerhetsarbeidet. Den gikk igjennom den norske strategien fra 2003, men fant at det var få tiltak som hadde blitt gjennomført. Strategien ble utarbeidet, men ikke fulgt opp slik den burde. Riksrevisjonen mente at IT-sikkerhetsarbeidet måtte prioriteres høyt og koordineres bedre. Med bakgrunn i Riksrevisjonens undersøkelser iverksatte KIS en gjennomgang av den nasjonale strategien for informasjonssikkerhet fra 2003. Den reviderte strategien skulle legges frem i budsjettproposisjonen 2008 (Justis- og politidepartementet, 2008, s. 40-41).

På bakgrunn av Riksrevisjonenes undersøkelser presiserte regjeringen hvem som hadde ansvar for hva i juni 2006, og denne presiseringen ble gjengitt i Stortingsmelding 17 (2007-2008). I denne meldingen la regjeringen frem at det var de samme prinsippene som gjaldt for IKT-sikkerhetsarbeidet som for annet sikkerhetsarbeid, nemlig ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet. Derfor lå hovedansvaret for IKT-sikkerhet hos eier og operatør, dernest hos fagdepartementet som hadde ansvaret for hele sektoren. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) hadde et koordinerende ansvar på tvers av sektorene, men bare for forebyggende sikkerhet. Med bakgrunn i dette ble budsjettet for NorCERT overført til Forsvarsdepartementet. FAD beholdt ansvaret for NorSIS og Forsvarsdepartementet fikk ansvaret for NSM og NorCERT. (Transport- og kommunikasjonskomiteen, 2007, s. 25-27).

Infrastrukturutvalgets arbeid ble fulgt opp av to stortingsmeldinger, Stortingsmelding 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning* og Stortingsmelding 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*, også kalt IKT-meldingen. IKT-meldingen tar for seg hvorfor det behøves en helhetlig IKT-politikk, og betydningen av IKT i produktivitet og velferd. Det var viktig at alle skal kunne delta i IKT-utviklingen i samfunnet, noe som skulle oppnås gjennom god tilgang og utforming og allmenn digital kompetanse. Forskning på IKT var en forutsetning for å henge med i fremtiden, og skulle sørge for at Norge hadde et kunnskapsorientert og konkurransedyktig næringsliv. Regjeringen hadde et klart mål om at IKT-kompetansen i næringslivet skulle økes, og at informasjon fra offentlige myndigheter skulle være mer tilgjengelig på nett, både av hensyn til publikum og samarbeidet mellom offentlige myndighetsorganer. For å lykkes med en slik åpenhet var et godt personvern en forutsetning, og det ble anbefalt å sette ned en personvernkommisjon som skulle se på denne utfordringen spesielt, samtidig som man jobbet med løsninger som tillot personer å være anonyme (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2006, s. 9-13).

Den 1. januar 2008 ble Direktoratet for forvaltning og IKT etablert. Med bakgrunn i Riksrevisjonens kritikk i 2006 og KIS' gjennomgang av den nasjonale strategien for informasjonssikkerhet fra 2003, anbefalte Fornyings- og administrasjonsdepartementet et eget direktorat som skulle ha ansvaret for å gjøre offentlig sektor effektiv og tilgjengelig på internett. Direktoratet skulle utarbeide informasjonspolitikken og bidra til en samordnet og kostnadseffektiv IKT-bruk i offentlig sektor. Direktoratet var en sammenslåing av

Statskonsult, Norge.no og E-handelssekretariatet (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007, s. 41-43).¹¹

¹¹ Statskonsult, tidligere direktorat for kommunikasjon, kompetanse og forvaltning. Ledende leverandør av tjenester som understøtter fornyelse av staten. Norge.no er en informasjonstjeneste til digitale (selvbetjente) tjenester fra statlige virksomheter og hvordan kommunisere på nett med det offentlige. E-handelssekretariatet ble etablert i 2005, og var en videreføring av sekretariatsfunksjonen for Program for elektronisk handel i det offentlige (Ehandelsprogrammet) som ble gjennomført i perioden 1999-2004 (Store norske leksikon, 2015).

5 Er utviklingen av beredskapssystemet hendelsesdrevet?

Retrospektivt er det vanskelig å vise til at konkrete forslag ble fulgt opp eller ikke som et direkte resultat av utvalgets anbefalinger. Parallelle prosesser og andre kilder har bidratt til å påvirke utformingen av tiltak i ettertid. Det empiriske grunnlaget for å hevde det ene eller det andre er ikke tilstrekkelig. Vi vil derfor i de fleste tilfeller være forsiktig med å fastslå direkte koblinger, og heller eventuelt antyde disse. Samtidig kan vi i ettertid fastslå at svært mange av forslagene er gjennomført. (NOU 2006: 6, 2006, s. 244).

Som dette sitatet fra Infrastrukturutvalget viser, var oppfatningen i 2006 at mange av Sårbarhetsutvalgets anbefalinger var gjennomført - er det slik?

I de to foregående kapitlene har jeg vist hvordan de organisatoriske forslagene utviklet seg i perioden 2000-2008, og deretter hvordan endringsforslagene innenfor IKT-sektoren utviklet seg i samme periode. I dette kapitlet vil jeg drøfte hvilke drivkrefter som har forklaringskraft. Kapitlet tar for seg hendelsene i perioden og søker å besvare hovedspørsmålet i oppgaven: er det belegg for å hevde at det norske beredskapssystemet i perioden 2000-2008 har vært krisedrevet eller ikke. Til slutt vil kapitlet søke å besvare hvilke andre faktorer som kan bidra til å forklare endringene.

Hendelser i perioden 2000-2008

Den første hendelsen av betydning som inntreffer er den såkalte år-2000 problematikken. Dette var ikke en krise som sådan, men et problem som man hadde muligheter for å forberede til og finne løsninger på. Likevel ville det fått store konsekvenser dersom man hadde mislyktes. År-2000 problematikken var et verdensomspennende problem, og fikk konsekvenser for utviklingen av det norske beredskapssystemet fordi arbeidet med problematikken bidro til økt oppmerksomhet rundt hvilke konsekvenser avhengighet av teknologi medførte for samfunnet. Det at vi var blitt så avhengige av IKT, gjorde både at man iverksatte tiltak for å redusere den, samtidig som dette arbeidet satte i gang ny utvikling.

Den første uforutsette hendelsen i perioden var terrorangrepene på World Trade Center i New York den 11. september 2001, kalt 9/11. Det var en krise som først og fremst rammet USA, men hvor etterspillet fikk verdensomspennende omfang. Likevel kan neppe denne hendelsen kalles en krise for Norge. Kriseapparatet ble riktignok satt i beredskap og man tok visse

forholdsregler slik at man var forberedt dersom noe liknende skulle hende her. Dersom man skulle kunne si at utviklingen var fullstendig hendelsesdrevet ville en forvente at en verdenskrise som terrorangrepet på USA skulle fått større betydning. Serigstad fant imidlertid i sine undersøkelser at oppfølgingen av Sårbarhetsutvalget og arbeidet med Stortingsmelding 17 (2001-2002) ikke ble påvirket i særlig grad av 9/11. På den annen side medførte hendelsen at ble man ble minnet om at terrorhandlinger kunne komme i varierte og uventede former. Dermed kan det antas at selv om det ikke førte til endringer i anbefalingene eller beredskapssystemet som sådan, medførte det større oppmerksomhet rundt beredskap og samfunnssikkerhet generelt. Hendelsen kan således ha vært med å påvirke den oppmerksomheten og statusen som Sårbarhetsutvalget og deres arbeid fikk i Norge.

Den 26. desember 2004 rammet en rekke undersjøiske jordskjelv i Indiahavet. Det største skjelvet målte 9.3 på Richters skala og ble etterfulgt av flere tsunamier som traff øyene i Bengalbukta og kystområdene i Indonesia, Malaysia, Thailand, India Sri Lanka og Maldivene. Rundt 4000 nordmenn befant seg i området, mange av dem var barnefamilier på juleferie i Thailand. 84 nordmenn, deriblant 26 barn under 18 år, døde i katastrofen. Norge sendte krimteknikere til landet for å hjelpe til med å identifisere de mange døde og åpnet sjømannskirken i Phuket på nyåret.¹² Den siste døde nordmannen ble indentifisert 8. juli 2005. Katastrofen viste norske myndigheter at beredskapen i departementene, og samordningen dem imellom, ikke var slik man hadde lagt til grunn. Tsunamien rammer flere land og kan sies å være verdensomspennende. Denne katastrofen rammer Norge relativt hardt og Utenriksdepartementet fikk hard kritikk for håndteringen. De var ansvarlig departement, i henhold til ansvarsprinsippet, men hadde ikke fulgt opp pålegg om beredskapsplaner og var ikke rustet for å håndtere en slik hendelse verken med kompetanse eller rutiner. Etter hendelsen opprettes regjeringens kriseråd og krisestøtteenheten. Dette kan kalles en endring i systemet, men på den annen side var verken krisestøtteenheten eller regjeringens kriseråd nye tanker, begge ble diskutert i forbindelse med Sårbarhetsutvalgets utredning. Dermed er det mer nærliggende å kalle det en justering. Det var Utenriksdepartementet som sviktet og justeringen kan ha blitt gjennomført for å sikre at departementer fikk ekstra støtte dersom hendelsene var så store i tillegg fikk DSB tilleggsoppgaver og Justisdepartementet en

¹² Det offisielle antallet døde er 230 000, fortsatt kan ikke tallene på omkomne regnes som helt sikre på grunn av kaoset som oppstod etter katastrofen.

presisering om å følge opp samordning (Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, 2005).

Det som skjedde etter Tsunamien i 2004 er det nærmeste man kommer en omlegging sentraladministrasjonen i perioden studien har undersøkt. Likevel er ikke denne endringen større enn den endringen som skjedde da DSB ble opprettet, noe som ikke var motivert av en krise. Altså kan man si at det skjer endringer i like stor grad før Tsunamien som etter. DSB opprettes som sagt etter en overveiet og grundig politisk prosess. De endringene som iverksettes etter tsunamien skjer raskere, men det er anbefalinger som er behandlet og politisk debattert tidligere. KSE ble anbefalt av Sårbarhetsutvalget, men ikke tatt til følge da, men kom på plass etter tsunamien. Ergo kan man si at det skjer endringer uavhengig av hendelser, men at hendelser bidrar til at endringene skjer raskere. Samtidig ser det ut til at jo nærmere hendelsen kommer det norske samfunnet, jo raskere skjer endringen.

De anbefalte organisatoriske tiltakene

Hovedanbefalingen om et eget innenriksdepartement med ansvar for sikkerhet og beredskap ble ikke fulgt. Alle partiene var enige om behovet for helhetlig prioritering, samordning og koordinering. Likevel gikk ikke forslaget igjennom. Det gjorde heller ikke forslaget om å etablere NSM utenom Forsvarsdepartementet. EOS-utvalget som skulle bli en koordinerende funksjon, ble ikke endret og heller ikke anbefalingen om å etablere en krisestøtteenhet ble fulgt i første omgang.

At det ikke ble foretatt endringer av betydning i det sentraladministrative apparatet kan begrunnes i at sektoransvaret stod (og står) sterkt i den norske forvaltningen. Å endre på det ansvaret som statsrådene allerede er gitt vil være vanskelig. Dette fordi statsrådene får mye makt som ansvarlige for sin sektor og denne maktposisjonen er det lite populært å rokke ved. Dette henger også sammen med ansvarsprinsippet, har man først fått det fulle og hele ansvaret for en sektor kan det sitte langt inne å gi dette fra seg til andre statsråder. Sårbarhetsutvalget hevdet at det nye departementet skulle overta de andre departementenes oppgaver slik at antallet departementer ikke ble større. Å opprette et nytt departement uten økning av antallet departementer ville bety å omorganisere de andre departementenes oppgaver eller at et departement vil bli borte. Med bakgrunn i den eksisterende og veletablerte forvaltningsmodellen kan dette ha vært provoserende og kan ha skapt frykt for å miste både ansvar og posisjon hos de ulike statsrådene og deres embetsverk, ettersom det ville bety

endringer i både makt, oppgaver og antall ansatte. Utvalget skriver selv om hvordan revirkamp hadde ødelagt utviklingen og forslaget om å omprioritere oppgaver kan ikke ha bidratt positivt til å få gjennomført forslaget om et innenriksdepartement. Samtidig kan det tenkes at det nye departementet, som skulle ha ansvar for mange avgjørende samfunnsoppgaver, ville fått for mye makt. Frykten for å gi slipp på den veletablerte ordningen kan ha vært en utfordring. Dermed kan det se ut som det var lettere å få igjennom etableringen av et nytt direktorat og fordele oppgavene på de allerede eksisterende departementene. (Romarheim, 2019, s. 136-139, 141-142; Smith, 2015).

Det er heller ikke sikkert at det å samle beredskap og sikkerhet under ett departement er det riktige eller det som virker best. En statsråd med ansvar for et innenriksdepartement kunne komme til å mangle både makt og myndighet når gjennomføringen likevel ville ligge hos hver enkelt sektor. Justisdepartementet har ifølge Serigstad holdt seg i bakgrunnen nettopp fordi sektoransvaret sitter så sterkt i de andre departementene (Serigstad, 2003, s. 53-56).

Istedenfor et nytt departement, ble løsningen at Justisdepartementet koordinerings- og samordningsrolle ble tydeliggjort. Tanken var antagelig at dette skulle kompensere for det manglende anbefalte sikkerhets- og beredskaps departementet. Det kan se ut som om Justisdepartementet er det departementet som lå nærmest det nye departementet Sårbarhetsutvalget anbefaler. Siden alle partiene var enige om behovet for en tydeligere koordinering og samordning ser det ut som om Justisdepartementet tvinges inn i rollen som samordnende departement. Justisdepartementet selv hadde behandlet beredskapsoppgavene relativt stemoderlig og hadde sågar i en egen utredning forsøkt å kvitte seg med beredskapsoppgavene det hadde fått (Serigstad, 2003, s. 53-56). Justisdepartementet fremstår som noe motvillig i å ta ansvaret for samordningen mellom departementene. På den annen side fremstår det ikke enkelt å samordne sektorene når statsrådene er fullstendig ansvarlig for sin sektor. Det er statsrådene som står til ansvar overfor Stortinget og de kan i praksis velge, eller ikke velge, å samordne seg. Det er kun statsministeren som kan overstyre hvordan statsråden skal bruke sine ressurser. På en annen side skjer det sjeldent i praksis fordi det ville være upassende oppførsel å stille en statsråd i forlegenhet overfor Stortinget på den måten. Dette skjer imidlertid sjeldent ettersom statsrådene står til ansvar for Stortinget. Det kan se ut som om utvalget kan ha hatt rett i sin frykt for at de andre departementene, inkludert Justisdepartementet ville nedprioritere beredskapsarbeidet til fordel for de sektorspesifikke primæroppgavene. De sektorspesifikke oppgavene er det partiene blir målt på ved valg og da

fremstår det ikke relevant å bruke ressurser på tverrsektorielle saker. En annen forklaring i denne perioden er regjeringsbyttene. Både når sårbarhetsutvalget og infrastrukturutvalget nedsettes og legges frem har det i mellomtiden vært regjeringsbytte, altså har utredningene blitt opprettet av en regjering og levert resultatet til en annen. Nå er det slik at regjeringene, uavhengig av om de er borgerlige eller sosialistiske, er forpliktet til å videreføre store deler av allerede vedtatt politikk, men det er uunngåelig at oppmerksomhet og fokus vil være forskjellig fra regjering til regjering. Denne problemstillingen svarer ikke på de politiske føringene som sådan, men dette er et mulig tema for videre forskning.

Selv om ikke hovedanbefalingene ble fulgt, skjedde det likevel endringer i organiseringen. DSB ble opprettet for å utøve samordningsansvaret på vegne av Justisdepartementet. Justisdepartementet skulle ha en tett horisontal samordning med fagdepartementene, men i praksis ble det DSB som ivaretok den horisontale koordineringen mellom fagdepartementene, mens de selv fikk en vertikal samordning med eget departement, Justisdepartementet. Dette kan kanskje forklares med Justisdepartementets vegring for beredskapsarbeidet, men det kan også tenkes at å opprette DSB var en bedre løsning enn å legge den faktiske samordningen til et departement. DSB er lavere i forvaltningssystemet og har heller ikke eget sektorielt ansvar. Dermed kan det tenkes at de klarer å samordne bedre mellom aktørene i systemet, enn det et departement ville klart. Dette kan være årsaken til at hver gang Justisdepartementet får mer samordningsansvar, så følger det også mer samordnings og tilsynsansvar til DSB.

NSM ble skilt ut som en egen enhet, men ikke skilt fra Forsvarsdepartementet slik utvalget ønsket. Forsvarssjefen ble dermed ansvarlig for både etterretningstjenesten og sikkerhetstjenesten i Norge, noe utvalget mente var uheldig med tanke på tilsyn og kontroll av disse tjenestene. Sikkerhetstjenesten har hovedsakelig ansvar innenfor landets grenser, mens etterretningstjenestens ansvar hovedsakelig er utenfor landets grenser. Man kan anta at utvalget mente det var uheldig at Forsvarssjefen fikk ansvaret for begge. Utvalget hadde tidligere argumentert for at det ikke var en god ide å legge beredskapsoppgavene til Forsvarsdepartementet fordi de da ville skapes en maktbase. Dette er utvalget inne på flere steder, og det er tydelig at det å samle for mye makt på et sted er viktig å unngå. Da er det et paradoks at det ser ut som det er noe av grunnen til at forslaget om et eget departement for beredskap og sikkerhet ikke går igjennom.

Opprettelsen av DSB og utskillelsen av NSM kan ha bidratt til at beredskapsarbeidet ble litt mer fleksibelt og robust. Dersom all kompetanse og ledelse skulle være samlet i et departement vil det for det første kunne føre til at de andre departementene ikke engasjerte seg like mye i sine egne sektorer, at gjennomføringen ble lagt over på det departementet som hadde ansvaret. Derneft ville dette departementet potensielt blitt mer sårbar overfor angrep eller trusler. Dersom et departement har det overordnede ansvaret ville man kunne hevde at ærekjærheten i sektorene ikke ville blitt like høy og at kriser dermed ville bli vanskeligere å forhindre fordi man ikke ville være like oppmerksom på sitt ansvar for samfunnssikkerhet og beredskaps i sin sektor. DSB ble ikke opprettet på bakgrunn av en krise eller hendelse, men gjennom en planlagt og gjennomtenkt prosess. På den annen side kan det at det ansvaret i stor grad ble lagt til direktorater, tyde på at saksfeltet ikke ble sett på som tungt nok. Manglende forankring på høyt nok nivå kan ha bidratt til at beredskapsfeltet forble marginalisert i tiden frem til 22. juli (Endregard, 2019, s. 67-70).

Anbefalingene innenfor IKT-sektoren

Den sektoren som i størst grad fulgte opp Sårbarhetsutvalgets anbefalinger, var IKT-sektoren. Innenfor IKT kan det se ut som om samtlige tiltak ble tatt til følge (Paulsberg, 2007, s. 23). Årsaken til dette kan være at det var flere prosjekter som var påbegynt i samme tidsrom som Sårbarhetsutvalget av andre departement. Dermed førte dette til et bredere engasjement i sentraladministrasjonen. På den annen side var IKT-sektorens utvikling noe helt nytt og det kan se ut som om det er lettere å etablere ny struktur enn å omstrukturere en allerede etablert struktur. Årsaken til denne forskjellen kan også ligge i at initiativene som var iverksatt var av egen vilje og at effekten ble at initiativene kom fra flere hold på samme tid, sammensatt av både myndigheter, næringsliv og forskningsmiljø. Dermed var engasjementet allerede bredt forankret innenfor flere nivåer og interesser i samfunnet. Næringslivet hadde naturlig nok økonomiske interesser i å videreutvikle systemer og lovverk. Forskningsmiljøene hadde interesse av å finne nye løsninger og ettersom det var stort engasjement internasjonalt innenfor dette temaet kan man anta at både forskningsmiljøene og næringslivet ville tjene på å få frem fagfeltet. En av elementene i strategien ble etterhvert at IKT i Norge skulle være allemannseie og det er klart at det da blir snakk om betydelige fortjenester innenfor mange av næringslivets bransjer. Dette ga muligheter for innovasjon og bygge merkevaren Norge. Dette kan antas å ha vært et mer engasjerende prosjekt enn å få departementsstrukturen til å samordne seg om beredskapen.

Dessuten ble samfunnet stadig mer elektronisk og IKT-avhengig. Dersom en hendelse skulle ramme IKT-sektoren ville det kunne få svært alvorlige følger for flere sektorer. Dermed kan man anta at det var enklere å bli enige om løsninger innenfor denne sektoren enn på sentraladministrativt nivå. Dessuten var det et departement – hvilket -som hadde hatt ansvaret for kommunikasjon og IKT siden krigens dager (Norsk senter for forskningsdata, 2019). Dermed kan man anta at selv om det innenfor denne sektoren også var snakk om samordning, så hadde samordningen utviklet seg over tid og som en naturlig del av departementet fra starten av. Det ga noe av den tyngden og oversikten som Willoch ønsket for sitt sikkerhets- og beredskapsdepartement. På den annen side ville det få umiddelbare alvorlige konsekvenser for mange viktige samfunnsfunksjoner derom ikke IKT-sikkerheten var på plass, slik at viljen til å la seg koordinere kan man anta var en annen enn når det var snakk om sikkerhet- og beredskap generelt. Utviklingen innenfor IKT-sikkerhet ga også muligheter for innovasjon som ga uttelling både for myndigheter, forskningsmiljø og næringslivet og det er det vanskelig å få til innenfor forebyggende beredskap. Dermed kan man anta at utviklingen av tiltakene innenfor IKT sektoren ble drevet fremover av innovasjon og økonomiske interesser, snarere enn kriser.

Sammenfattet kan man si at det skjer endringer innenfor både organiseringen på sentralt nivå og i IKT-sektoren, men at endringene ikke like tydelig bygger på anbefalingene fra utvalget. Spørsmålet er om endringene kan forklares med hendelser og vi må derfor se på relevante hendelser i den tidsperioden studien omhandler, 2000-2008.

Oppsummering

Dette kapittelet har tatt for seg tiltakene som ble iverksatt i sentraladministrasjonen og IKT-sektoren i perioden 2000-2008. Sett opp mot hendelsene i samme periode vil det være upresist å hevde at utviklingen av beredskapssystemet i Norge hovedsakelig er hendelsesdrevet. Studien tar riktignok for seg bare for seg en liten del av beredskapssystemet, men dekker organisering og ledelse på sentralt nivå og en av de viktigste sektorene innenfor beredskapssystemet. Dermed kan man kan man med forsiktighet anta at noen av resultatene er overførbare til resten av beredskapssystemet på sentralt nivå. Som sitatet i innledningen sier er det vanskelig å peke på hvorfor tiltakene er blitt implementert, men basert på denne begrensede studiens funn virker det rimelig å anta at standardoppfatningen om at det norske beredskapssystemet er hendelsesdrevet har behov for nyansering. Det er altså mer komplisert

enn det Sårbarhetsutvalget hevder. Endringer i beredskapssystemet drives ikke bare frem av kriser og hendelser, men også av politiske beslutninger, formet av faglige og byråkratiske analyser og overveielser.

Sammenligner man tiltak og endringer i sentraladministrasjonen og endringer i IKT-sektoren er det store forskjeller mellom disse. Årsakene til dette kan være, som nevnt tidligere, at det er økonomisk drevet frem av næringsliv og forskningsmiljøene i tillegg til at disse tiltakene hadde bred støtte på flere nivå og i flere miljøer. Endringene på organisatorisk nivå er vanskeligere å få på plass fordi forslagene forutsatte at departementene skulle gi fra seg – og få tillagt seg - oppgaver og ansvar. Med bakgrunn i dette kan man anta at utviklingen drives raskere fremover dersom det motiveres av egeninteresse i miljøene som skal implementere endringen, og endring er lettere dersom flere miljøer jobber uavhengig i samme retning. Videre kan man anta at utviklingen hindres av omorganisering av allerede etablerte strukturer.

Ut fra denne studien kan det se ut som om trusselvurderinger selvstendig påvirker utviklingen og endringer i beredskapssystemet. I perioden denne studien har undersøkt fremstår trusselvurderingene som en kraftigere driver for endring enn hendelser og kriser. Det kan se ut som om trusselvurderingene er det som starter prosessene med å endre systemene. Systemene forbereder seg på en potensiell trussel, dette så man ved År-2000 problematikken og ved den kalde krigens slutt. Begge utløste en verdensomspennende vurdering av sårbarheten i samfunnet. Dette er nå på nytt aktuelt med et Russland som har vist muskler, spesielt innenfor cyber domene, og med et USA som har fremstått som noe motvillig til NATO. Trusselvurderingene endres og i Norge har blåst liv i Totalforsvaret og beredskapen i Norge, rettet fokuset mot Cyberdomenet og jobbet politisk for å få oppmerksomhet rundt alliansen.

6 Avslutning

Denne studien har tatt for seg utviklingen av det norske krisehåndteringssystemet i perioden 2000–2008. Hensikten har vært å finne ut om det norske kriseberedskapssystemet er så hendelsesdrevet som den offentlige debatten kan gi inntrykk av. Ved å konsentrere seg om enkelte av utvalgets anbefalte tiltak søker den å kaste lys over i hvilken grad krisehåndteringssystemet primært utvikles som følge av store nasjonale og internasjonale kriser og hendelser, og i hvilken grad det vokser frem uavhengig av disse. Studien har tatt utgangspunkt i Sårbarhetsutvalgets anbefalinger, men er konsentrert om de anbefalingene som angår overordnet organisering og ledelse på den ene siden, og IKT på den andre. Disse ble valgt av to årsaker. For det første er begge samfunnskritiske funksjoner og dernest var kunne det se ut som det var forskjell i graden av vilje til å gjennomføre endringer mellom disse to. Det var fremfor alt i denne tidsperioden at det nye norske krisehåndteringssystemet etter den kalde krigen, fikk sin form. I tiden som fulgte, besto endringene i stor grad av tilpasninger og justeringer av det allerede etablerte systemet.

Undersøkelsene har vist at det fant sted endringer innenfor både organiseringen på sentralt nivå og i IKT-sektoren, men at endringene i begrenset grad kan føres tilbake til de hendelsene som inntraff i samme periode. Opprettelsen av DSB er et eksempel på en stor endring som ikke var hendelsesdrevet og likeledes var endringene innenfor IKT-sektoren også drevet fremover uavhengig av hendelser. Studien har likevel vist at endringer skjer som konsekvens av både hendelser og politiske prosesser, altså at de finnes minst to endringsforløp. Et langsomt politisk drevet, og et raskere hendelsesdrevet. Trusselvurderingene ser ut til å være innledningen til de langsomme endringsprosessene. Hendelser ser ut til å være katalysator for de raskere endringene, men da har resultatene vært basert på tidligere gjennomarbeide tiltak. Med forbehold om at studien utelukkende undersøker enkelte deler av beredskapssystemet i en begrenset tidsperiode, konkluderes det derfor med at utviklingen av beredskapssystemet i Norge ikke er så hendelsesdrevet som blant annet Sårbarhetsutvalget selv la til grunn.

7 Litteraturliste

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003). *Om statlige tilsyn*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Björgum, L. (2010). *Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet : en studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008) samfunnssikkerhet, samvirke og samordning* (Master). Universitetet i Bergen Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Bergen.
- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang : Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyers forl.
- Dagens Perspektiv. (2004). Klarere mål for statlige selskaper. *Dagens Perspektiv*. Hentet fra <https://www.dagensperspektiv.no/klarere-m%C3%A5l-statlige-selskaper>
- Dagsrevyen, N. (2004). NRK Dagsrevyens årskavalkade 2004. I *NRK Dagsrevyens årskavalkade*: NRK.
- De Brisis, K. (2003). Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet. *Magma - econas tidsskrift for økonomi og ledelse*, 1, 5. Hentet fra <https://www.magma.no/nasjonal-strategi-for-informasjssikkerhet>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2007). *Øvelse Oslo 2006 : evaluering* (9788277681016). Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap DSB.
- Endregard, M. (2019). Totalforsvaret i et sivilt perspektiv. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye Totalforsvaret* (1. utg., s. 62-80). Oslo: Gyldendal.
- Endregard, M., Brattekkås, K., Nystuen, K. O., Sandrup, T., Gerhardsen, W. & Forsvarets, f. (2016). *Beskyttelse av samfunnet i en ny tid*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt FFI.
- Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. (2005). *26.12 : rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia* (8290974418). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-fra-evalueringsutvalget-for-flod/id106376/>
- Familie- kultur- og administrasjonskomiteen. (2003). *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn* (Innstilling nr. 222 (2002-2003)). Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2002-2003/inns-200203-222.pdf>
- Federal Bureau of Investigations. (2019). History. Hentet 12.05.19 fra <https://www.fbi.gov/history>
- Federal Emergency Management Agency. (2019). About the Agency. Hentet 12.05.19 fra <https://www.fema.gov/about-agency>
- FFI. (2012). FFIs forskning på samfunnssikkerhet. *Aktuelt*. Hentet fra <https://www.ffi.no/no/Aktuelle-tema/Arkiverte%20artikler/samfunnssikkerhet.aspx>
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægrend, P. & Rykkja, L. H. (Red.). (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2006). *Eit informasjonssamfunn for alle*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2007). *St.prp.nr. 1 (2007-2008) for budsjettåret 2008*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f5f7f963d66b43138a3f73d04d26ae1e/nn-no/pdfs/stp200720080001faddpdfs.pdf>

-
- Forskningsrådet, SIVA & Innovasjon Norge. (2019). ARENA. Hentet 06.mai 2019 fra <https://www.arenaclusters.no/>
- Forsvarsdepartementet. (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005* (St.prp. nr. 45). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c10f476a07924f389b3511db15a18db8/no/pdfa/stp200020010045000dddpdfa.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2002). *Grunnlagsdokument for nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/hdk/2002/0032/ddd/pdfv/167244-it-sikkerhetshoring-forsvarsdepartementet.pdf>
- Forsvarskomiteen. (2004-2005). *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid* (Innst. S. nr. 49). Stortinget.
- Forsvarskomiteen. (2005). *Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering* (Innst. S. nr. 265 (2004-2005)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-265/?lvl=0>
- Forsvarskomiteen og Justiskomiteen. (2002). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn* (Innst. S. nr. 9 (2002-2003)). Stortinget. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2002-2003/inns-200203-009.pdf>
- Gulichsen, S., Hoff, E., Sørli, K., Hagen, J. M. & Nystuen, K. O. (2003). *Strategier for informasjonssikkerhet : en komparativ studie av strategiarbeidet i Norge, USA, Australia og EU*. Kjeller: FFI.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2006). *Myndighetenes krisehåndtering under flodbølgekatastrofen 2004-2005- oppsummering av hovedpunkter*. Helse- og omsorgsdepartementet,. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/hod/nyh/2006/0003/ddd/pdfv/271722-erfaringsdokument_tsunami.pdf
- Hæskén, O. M., Olsen, T. G. & Fridheim, H. (1997). *Beskyttelse av samfunnet (BAS) : sluttrapport*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Innlandet 2010. (2005). *Fyrtårn i Innlandet - sluttrapport*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/lmd/rap/2005/0007/ddd/pdfv/240875-sluttrapport_innland_2010.pdf
- Johannesen, D. T. S. (2008). *Likhetsprinsippet : en rasjonalisert myte*. Stavanger: D.T.S. Johannesen.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid : en beskrivelse av totalforsvaret i dag* ([Ny utg.]. utg.). Oslo: Forsvarsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (1989). *Langtidsplan for det sivile beredskap 1990-1993* (St.meld. nr. 52). Oslo: Stortinget. Hentet fra <https://www.nb.no/statsmaktene/nb/48ce81bc2cc5fcec84a7edfefe8c350a?index=2#961>
- Justis- og politidepartementet. (2001-2002). *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn* (nr.17). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2004). *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid* (St.meld. nr. 39 (2003-2004)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-39-2003-2004-/id198241/>

-
- Justis- og politidepartementet. (2005). *St.meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering* (St.meld. nr. 37 (2004-2005)). Oslo: Justis- og politidepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2004-2005-/id198889/sec6?q=krisest%c3%b8ttenheten#match_0
- Justis- og politidepartementet. (2008). *Samfunnssikkerhet: samvirke og samordning* (St.meld. nr.22). Oslo: Regjeringen.
- Lango, P. & Lægreid, P. (2014). Samordning for samfunnssikkerhet. I L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (bd. 2). Oslo: Universitetsforlaget.
- Leraand, D. (2018). Norsk senter for informasjonssikkerhet. I *Store norske leksikon* (6. utg.). Hentet fra https://snl.no/Norsk_senter_for_informasjonssikring
- Malme, O. B. (2004, 16.april 2004). Politiet tar i bruk nye strategier. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/xmrV/Politiet-tar-i-bruk-nye-strategier>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2006). NSMs Risikovurdering 2006. *Sikkerhetstilstanden*. Hentet fra <https://www.nsm.stat.no/publikasjoner/rapporter/rapport-om-sikkerhetstilstanden/>
- Nordby, Y. & Hansen, C. W. (2005). *Informasjonssikkerhet : atferd, holdninger og kultur*. Trondheim: NTNU, Institutt for produksjons- og kvalitetsteknikk.
- Norsk senter for forskningsdata. (2019). Forvaltningsdatabasen. Hentet 12.05.2019 fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/10000/endringshistorie>
- NOU 2000: 24. (2000). *Et Sårbart samfunn : utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet : innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjo n 3. september 1999 : avgitt til Justis- og politidepartementet 4. juli 2000* (8258305379). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2004: 7. (2004). *Statens forretningsmessige eierskap — Organisering og forvaltning av eierskapet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-07/id385680/>
- NOU 2006: 6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst : beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner : innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004 : avgitt til Justis- og politidepartementet 5. april 2006* (8258308742,9788258308741). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NTB. (2001a, 20.11.01). Ruster opp mot datakriminalitet. *Verdens Gang*. Hentet fra https://www.vg.no/forbruker/teknologi/i/ngaLdn/ruster-opp-mot-datakriminalitet?utm_content=recirculation-matrix&utm_source=6nnO5Q
- NTB. (2001b, 27.02.01). Økokrim får eget datakrimsenter. *Verdens Gang*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/6nnO5Q/oekokrim-faar-eget-datakrimsenter>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2001). *Senter for informasjonssikring - rapport fra forprosjekt*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/senter-for-informasjonssikring/id105666/>
- Nærings- og handelsdepartementet. (2000). *Samfunnets sårbarhet som følge av avhengighet til IT*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/rap/2000/0010/ddd/pdfv/120416-it-saarbarhet.pdf>
- Olje- og energidepartementet. (2004). *Utbygging og drift av Ormen Lange og anlegg og drift av Langeled m.v.* (St.prp. nr. 41 (2003-2004)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7342c2fd190046a0be06c040bd8969c2/no/pdfs/stp200320040041000dddpdfs.pdf>

-
- Organisation for Economic Co-operation Development. (2004). OECD Principles of Corporate Governance. Hentet fra <http://www.oecd.org/daf/ca/oecd-principles-corporate-governance-2004.htm>
- Organisation for Economic Co-operation Development. (2002). *OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks : Towards a Culture of Security*. Paris: OECD Publishing.
- Paulsberg, G. E. N. (2007). *Nasjonal satsing på informasjonssikkerhet* (Master). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Påtaleinstruksen. (1985). Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (§ 35-1. Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1985-06-28-1679>
- Regjeringen.no. (2014). Norske departementer. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/ks/dep/id426141/>
- Riksrevisjonen. (2005). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur* Riksrevisjonen.
- Romarheim, A. G. (2019). Totalforsvaret - en uunnværlig umulighet? I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye Totalforsvaret* (1. utg., s. 134-152). Oslo: Gyldendal.
- Røise, M. B. (2018, 27.juli). Hele verden holdt pusten da klokka passerte 23.59 nyttårsaften 1999. Nå står japanerne overfor samme problem. *Digi.no*. Hentet fra <https://www.digi.no/artikler/hele-verden-holdt-pusten-da-klokka-passerte-23-59-nyttarsaften-1999-na-star-japanerne-overfor-samme-problem/442569>
- Serigstad, S. (2003). *Samordning og samfunnstryggleik Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999- 2002* (Hovedoppgave i administrasjon-og organisasjonsvitenskap). The University of Bergen, Bergeb.
- SINTEF. (2004). *Verdivalget!* . Hentet fra https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/sikkerhet-og-palitelighet/prosjekter/nokas/nokas---verdivalget.pdf
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre» - et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*, (03), 258-266.
- Store norske leksikon. (2015). Statskonsult. I. Hentet fra <https://snl.no/Statskonsult>
- The Common Criteria. (2000). *Arrangement on the Recognition of Common Criteria Certificates In the field of Information Technology Security*. Hentet fra <https://www.commoncriteriaportal.org/files/operatingprocedures/cc-recarrange.pdf>
- Transport- og kommunikasjonskomiteen. (2007). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om eit informasjonssamfunn for alle* (Innst. S. nr. 158 - Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2006-2007/inns-200607-158.pdf>
- Univeristet i Stavanger. (2006). *Betenkning vedrørende NOU 2006: 6 "Når sikkerheten er viktigst", innstilling fra "Infrastrukturutvalget"* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/hdk/2006/0017/ddd/pdfv/297416-uis1.pdf>
- Weber, A. M. (2003). The Council of Europe's Convention on Cybercrime *Berkeley Technology Law Journal*, 18(1). Hentet fra <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1416&context=btlj>
- ØKOKRIM. (2019). Om ØKOKRIM. Hentet 07.05 2019 fra <https://www.okokrim.no/om-okokrim.422248.no.html>
